

WILHELM AGRELL

# *Alliansfrihet och atombomber*

Kontinuitet och förändring  
i den svenska  
försvarsdoktrinen 1945-1982

*Diss.  
Lund.  
1985*

Liber



# Alliansfrihet och atombomber





**Wilhelm Agrell**

## **Alliansfrihet och atombomber**

Kontinuitet och förändring i den svenska  
försvarsdoktrinen från 1945 till 1982

**Liber Förlag**

Till min familj

Wilhelm Agrell

Alliansfrihet och atombomber

Upplaga 1:1

ISBN 91-38-90623-6

Omslag av Johan Ogden

© 1985 Wilhelm Agrell och Liber Förlag

Liber Tryck AB Stockholm 1985 351551

# Innehåll

## Förord 9

### I KONTURERNA AV ETT PROBLEM

1. **Utgångspunkter** 13
2. **Doktriner och deras funktioner** 19
  - 2.1. Deklarationer och handlingsmönster: Doktrinbegreppets innebörd 19
  - 2.2. Tre synsätt på doktrinsens roll och villkoren för förändring 26
  - 2.3. Den svenska försvarsdoktrinen som undersökningsobjekt 30

### II FÖRSVARSDOKTRINEN 1945—1982

3. **Försvarsdoktrinsens yttre förutsättningar** 47
  - 3.1. Kärnvapenupprustningen och de militära medlens förändrade karaktär 47
  - 3.2. Norden i stormaktsstrategierna 52
  - 3.3. Enigheten framför allt! Efterkrigstidens försvarspolitik och dess ursprung 56
  - 3.4. Försvarsplanering och försvarsbeslut under efterkrigstiden 71
  - 3.5. Några kommentarer till doktrintexter som källor 75
4. **Den svenska försvarsdoktrinen: Kontinuitet eller förändring?** 81
  - 4.1. "Ett segt djupförsvar för att vinna tid" Överbefälhavarens förslag 1947 82
  - 4.2. 1945 års försvarskommitté och försvarsbeslutet 1948 95
  - 4.3. Försvar under fortgående avspänning — 1974 års försvarsutredning 101
  - 4.4. Överbefälhavarens perspektiv- och programplaner 1975—77 112
  - 4.5. En jämförelse mellan 1940-talet och 1970-talet 118

5. **Synen på den internationella utvecklingen och på risken för krig mellan stormakterna** 126
  - 5.1. Det kalla kriget 126
  - 5.2. In i avspänningsperioden 137
  - 5.3. Ett nytt kallt krig eller ett tillfälligt bakslag? 153
  - 5.4. Några slutsatser och tolkningar 156
6. **Hotbilden: Sveriges strategiska läge** 166
  - 6.1. Bilden av krigsskådeplatsen Norden 167
  - 6.2. Sverige och krigshotet 172
  - 6.3. Den marginella avskräckningen 174
  - 6.4. Sveriges naturliga försvarsbetingelser 178
  - 6.5. Stabilitet och nordisk balans 180
  - 6.6. Några slutsatser beträffande synen på Sveriges strategiska läge 181
  - 6.7. En målsättning och dess innebörd 183
7. **Synen på kärnvapnen och på den svenska försvarsstrategin** 192
  - 7.1. Kärnvapenfrågan: Inledningsfasen 1945—56 195
  - 7.2. Kampanjfasen 1957—61 214
  - 7.3. Avvecklingsfasen 1962—68 226
  - 7.4. Stabiliseringsfasen 1968—82 250
  - 7.5. Kärnvapnen och förändringarna i den svenska försvarsdoktrinen 260
8. **Kontinuitet och förändring: En summering av försvarsdoktrинens utveckling 1945—1982** 278
  - 8.1. Doktrinens struktur 279
  - 8.2. Doktrinens konkreta innehåll 283

### **III KÄRNVAPEN SOM FÖRÄNDRINGSFAKTOR**

9. **Deklarationerna som utgångspunkt: beskriva eller förvränga verkligheten?** 291
  - 9.1. Det rationalistiska synsättet kontra det organisatoriska 293
  - 9.2. Paradigmförklaringen: "De säkerhetspolitiska doktrinrevolutionernas struktur" 294
  - 9.3. Influensförklaringen och dess tillförlitlighet 299
  - 9.4. Intressepolitik och legitimering 304



|                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>10. Doktrinen som slutprodukt: Arbetsgruppen ÖB-62 och de interna motsättningarna om kärnvapenprogrammet</b> | <b>310</b> |
| 10.1 Utgångsläget våren 1961                                                                                    | 312        |
| 10.2. Att fullfölja ÖB:s linje: Ett utgångsbud                                                                  | 315        |
| 10.3. Flygvapnet och motståndet mot ÖB:s linje                                                                  | 320        |
| 10.4 Innebörden av handlingsfriheten                                                                            | 323        |
| 10.5. Den stora frågan                                                                                          | 327        |
| <br><b>11. Doktrinen som styrmedel eller spelbricka? Två militära storprojekt som exempel</b>                   | <b>331</b> |
| 11.1. Samhällsplanering, försvarsplanering och rationalitetens gränser                                          | 331        |
| 11.2. Kritiken mot planeringsfilosofin och ansatser till en förklaring ur ett strukturellt perspektiv           | 339        |
| 11.3. De militärtekniska utvecklingsprojektens styrbarhet                                                       | 342        |
| 11.4. Kärnvapnen: Ett storprojekts uppgång och fall                                                             | 344        |
| 11.5. System 37: Ett svenskt uppföljningsmönster?                                                               | 361        |
| 11.6. Teknik, doktrin och projektens styrbarhet: Några slutsatser                                               | 370        |
| <br><b>12. Att tolka doktrinförändring — några avslutande kommentarer</b>                                       | <b>377</b> |
| <br><b>Efterskrift</b>                                                                                          | <b>381</b> |
| <br><b>English Summary</b>                                                                                      | <b>383</b> |
| <br><b>Käll- och litteraturförteckning</b>                                                                      | <b>387</b> |
| <br><b>Sak- och personregister</b>                                                                              | <b>402</b> |





Digitized by the Internet Archive  
in 2026

# Förord

Denna bok är en undersökning av den svenska försvarsdoktrinen under efterkrigstiden. Försvarsdoktrinen har i detta sammanhang definierats som den uttalade eller outtalade helhetsbild som presenteras av försvarets myndigheter och av regeringen i offentliga utredningar och beslut. De tre frågeställningar som styrkt undersökningen är doktrinen struktur, dess grad av kontinuitet och förändring och slutligen vilka förklaringar som kan ges till doktrinen utveckling.

I den första delen av boken redovisar jag några utgångspunkter som varit av betydelse för undersökningens inriktning. Doktrinbegreppet och den definition jag valt att använda diskuteras, liksom hur man med olika teoretiska utgångspunkter kan se på frågan om doktrinförändring.

Den andra delen utgör den huvudsakliga undersökningen. Där redovisas inledningsvis hur doktrinen och dess olika nyckelelement ser ut under två skilda perioder under efterkrigstiden, dels åren närmast efter andra världskriget, dels åren i mitten av 70-talet. Mot bakgrund av de hypoteser om kontinuitet som denna punktundersökning utmynnar i undersöker jag sedan hur de tre beståndsdelarna i doktrinen, — världsbilder, hotbilder och handlingsmönster, — utvecklas under efterkrigsperioden. Det mönster som framträder i förändringen av världsbilder och hotbilder pekar på att kärnvapnen, både som hot och försvarsteknisk möjlighet, spelat en avgörande roll för doktrinen utveckling. Analysen av handlingsmönstren har därför koncentrerats till kärnvapenfrågan och den doktrinförändring som därvid framträder.

I den tredje delen av boken lämnar jag analysen av doktrinen och byter perspektiv. Syftet är att i tur och ordning pröva olika typer av förklaringar till den utveckling av den svenska försvarsdoktrinen som bokens andra del utmynnade i. Den första metoden är att med utgångspunkt i själva doktrintexterna söka förklaringar till hur kärnvapenfrågan hanterats. Den andra metoden är att gå in i den byråkratiska och politiska process där texterna formulerats för att finna förklaringar som inte kommer till ut-

tryck i officiella texter. Den tredje metoden är att betrakta doktrinen som en del i en större process där en rad förhållanden indirekt kan påverka doktrinen genom att bestämma dess förutsättningar.

Denna tredje del syftar inte till att i någon absolut mening besvara de frågor som kan ställas om den svenska försvarsdoktrinen utveckling. Snarare vill jag här visa möjligheter och begränsningar med olika förklaringsmetoder och vilken typ av resultat man kan få fram med hjälp av dem.

Boken är resultatet av ett forskningsarbete jag bedrivit vid historiska institutionen och institutionen för freds- och konfliktforskning vid Lunds universitet sedan 1980. Jag är stort tack skyldig de doktorandkolleger och lärare som under åren med kritik och förslag gett värdefulla impulser för det fortsatta arbetet. Ett särskilt tack vill jag också rikta till min far professor Jan Agrell som fortlöpande kommenterat de olika utkasterna, både som vetenskapsman och som deltagare i det historiska förloppet som undersökts.

Flera personer har läst det samlade manuskriptet i de olika stadier det passerat genom. Jag vill tacka min handledare professor Sven Tägil och min examinator professor Birgitta Odén för värdefulla synpunkter och uppmuntran under de ibland ganska besvärliga senare faserna i arbetet. Professor Göran Rystad och professor Håkan Wiberg har lämnat värdefulla kommentarer till det slutliga manuskriptet. Ett alldeles speciellt tack riktar jag till min vän och kollega Kent Lindkvist som efter att ha tröskat igenom mitt manus två gånger(!) på ett obarmhärtigt sätt satte fingret på en rad svagheter som jag antingen inte velat eller inte kunnat se själv.

Jag vill också rikta ett tack till Krigsarkivet och dess personal för den hjälpsamhet man visat när det gällt att efterforska och ta fram arkivmaterial samt till Försvarsstabens informationsavdelning som ställt sitt fotoarkiv till mitt förfogande. Det amerikanska informationskontoret i Stockholm har också varit behjälpligt med att ta fram arkivbilder.

Min familj hävdar bestämt att de inte hjälpt mig på något sätt. Detta är ett påstående som saknar grund och utgör bara ytterligare ett bevis på att aktörer inte själva har en korrekt bild av vilken roll de spelat i ett visst sammanhang. Jag återkommer till frågan längre fram i undersökningen.

Lund i november 1984

*Wilhelm Agrell*

# I KONTURERNA AV ETT PROBLEM

Finansdepartementet är så stort, så vittomfattande och så ingrott i sina rutiner att det är nästan omöjligt för mig att få till stånd de åtgärder och resultat jag önskar. Men finansdepartementet kan inte jämföras med utrikesdepartementet. Den som gått igenom ett försök att ändra karriärdiplomaters tänkande, inställning och agerande, den vet vad ett verkligt problem är. Men finans- och utrikesdepartementen sammantagna kan inte jämföras med flottan. Att ändra något i flottan är som att slå på ett dunbolster. Man sopar till det med en höger och man sopar till det med en vänster, tills man slutligen är utpumpad och upptäcker att det förbannade bolstret ser ut precis som när man började.

Franklin D Roosevelt





# 1 Utgångspunkter

Denna bok tar upp nära fyrtio år av svensk försvarspolitik från krigsslutet 1945 fram till försvarsbeslutet 1982. Syftet är inte att i tur och ordning redovisa varje försvarsbeslut eller varje försvarspolitisk debattfråga, utan att identifiera det som kan kallas den svenska försvarsdoktrinen. Doktrin och politik är inte två skilda företeelser; doktrinen anger en uppsättning styrande principer, medan politiken handlar om hur dessa principer förhåller sig till konkreta beslut. Medan svensk försvarsdoktrin under efterkrigstiden handlar om frågor som alliansfrihet, krigsrisker, hotbilder och försvarsstrategier handlar försvarspolitikerna till övervägande del om anslagsramar och organisationsfrågor. Endast vid enstaka tillfällen handlar politiken direkt om hur doktrinen bör formuleras, så t ex i samband med frågan om svenska kärnvapen.

Vad finns det då för skäl att låta en undersökning ta sin utgångspunkt i doktrinen? Först och främst är det kanske den utbredda föreställningen att den svenska försvarsdoktrinen i allt väsentligt kännetecknats av oföränderlighet under efterkrigstiden. Andra världskriget kom att fungera som en bekräftelse på riktigheten i ett antal säkerhetspolitiska grundteser, i första hand nyttan av en alliansfri utrikespolitisk linje och nödvändigheten av ett starkt folkförsvar som stöd för denna linje. Alliansfriheten har under efterkrigstiden utvecklats till en självklar rambetingelse för den svenska säkerhets- och försvarspolitikerna. Det har också funnits starka utrikespolitiska skäl att understryka kontinuiteten inte bara i alliansfriheten utan också i den försvarspolitik som bär upp denna utrikespolitiska linje. En viktig fråga är alltså att pröva i vilken utsträckning denna ofta presenterade bild av kontinuitet i försvarsdoktrinen verkligen ger en korrekt beskrivning av ett historiskt förlopp. En följdfråga blir då varför iakttagna förändringar inträffat och vad för slags processer som kan iakttagas bakom dem. En undersökning av doktrinen och dess kontinuitet och förändring kan därför också leda fram till mer principiella

slutsatser om den svenska försvarspolitikens karaktär och förutsättningar.

Boken tar upp ett mycket vidsträckt problemområde och det är därför självklart att undersökningen är långt ifrån heltäckande. Jag skulle snarare vilja karaktärisera den som en inbrytning i problemområdet, en inbrytning som kan ge vissa preliminära svar, men som samtidigt reser en rad följdfrågor som tidigare inte gick att upptäcka, och som kan ge upphov till reflexioner med relevans för den framtida politiken.

Boken har en förhistoria som jag tror är betydelsefull för den inriktning som undersökningen fått och det val bland en mängd tänkbara perspektiv och frågeställningar som jag gjort.

Efter värnpliktsutbildningen vid arméns stabs- och sambandskola och ett halvårs FN-tjänst i Mellersta Östern tog jag anställning som civil tjänsteman på Flygstaben. En av mina arbetsuppgifter blev att skriva om frågor som rörde avvägningen mellan flyg och luftvärnsrobotar i luftförsvaret och mellan de olika försvarsgrenarna, bl a rapporten "Invasionsförsvar eller illusionsförsvar?"<sup>1</sup> Rapporten skrevs på uppdrag av chefen för Flygstaben med syftet att utgöra ett inlägg i den då pågående försvarsgrensstriden med armén, men framför allt som en polemik mot de synpunkter som framförts av den blivande arméchefen Nils Sköld ett år tidigare.<sup>2</sup> Formellt utgjorde min skrift ett inlägg från en enskild person, i realiteten återspeglade den en myndighets uppfattning och värderingar som på detta sätt fördes ut på den öppna debattarena där myndigheten normalt inte behöver operera för att främja sina intressen.

"Invasionsförsvar eller illusionsförsvar?" utgjorde i första hand en teknisk och operativ analys av de nyligen utkämpade krigen i Sydostasien och Mellersta Östern och de effekter de kunde få för stormakternas krigföring. Dessa effekter kopplades sedan samman med den målsättning och de antaganden om framtida krig som utgjorde ramen för den militära studie- och planeringsprocessen. Rapporten var en typisk stabsutredning just i det avseendet att den utgick från en rad premisser som togs för givna, premisser fastställda av regering, riksdag och försvarsutredningar.

1979 utkom min bok "Om kriget inte kommer".<sup>3</sup> Jag hade då lämnat tjänstemannabanan. Boken utgjorde en fortsättning på, eller kanske snarare en uppföljning av, den rapport jag skrivit fyra år tidigare även om problemställning, uppläggning och slutsatser nu var helt annorlunda. Den väsentligaste skillnaden var

att "Om kriget inte kommer" inte byggde på några givna säkerhetspolitiska premisser utan i stället hade som huvudsyfte att ifrågasätta dessa. Boken kan i stora stycken karaktäriseras som en kritisk granskning av resonemangen och slutsatserna i betänkan- dena från 1974 års försvarsutredning, eller om man så vill som en kritik av den svenska försvarsdoktrin som här och i andra sam- manhang manifesterade sig.

Det stod emellertid klart för mig redan när boken var färdig- skreven att försvarsdoktrinen endast i begränsad utsträckning kunde studeras på detta sätt. Förvisso var det möjligt att diskutera rimligheten i de olika utsagor som doktrinen bestod av, t ex om framtida krigs karaktär, eller det internationella systemets ut- veckling. Men *varför* doktrinen utformats på detta sätt och vilken roll den spelade för de faktiska försvarspolitiska besluten var frågor som inte kunde besvaras på ett uttömmande sätt. Många tecken tydde på att doktrinen, såsom den bl a kom till uttryck i betänkandet från 1974 års försvarsutredning, snarare var en sorts legitimering för en befintlig organisation och ett befintligt tanke- mönster än en förutsättningslös prövning av en rad sammanlän- kade säkerhetspolitiska frågor. Men såg doktrinen annorlunda ut under en tidigare period? När skedde i så fall övergången och vilka var dess orsaker? Och var bilden av 70-talets doktrin riktig?

Dessa frågor kunde endast angripas om doktrinen studerades som en process och ur ett historiskt perspektiv. Det visade sig relativt snart att ett sådant perspektiv måste gälla hela efterkrigs- tiden för att bli meningsfullt.

Mycket lite har skrivits om efterkrigstidens svenska försvars- politik. De enstaka undersökningar som ändå finns på detta område, eller som tangerar det, kommer jag att diskutera i de sammanhang där det är naturligt att ta upp dem. Det finns inga övergripande undersökningar och ingen vetenskaplig debatt om efterkrigstidens försvarspolitik att ta som utgångspunkt och jag har därför varit tvungen att konstruera referensram och fråge- ställningar utifrån närliggande sakområden och den internatio- nella debatten om säkerhets- och försvarspolitik.

Den svenska säkerhets- och försvarspolitikens karaktär och utveckling är alltså den ena frågeställning som lett fram till denna undersökning. Den andra frågeställningen är av mer teoretisk natur. Inom freds- och konfliktforskningen har rustningsproble- men ägnats en mycket stor uppmärksamhet. Detta gäller framför allt den internationella vetenskapliga debatten kring frågeställ- ningen om vilka generella mekanismer som kan urskiljas bakom

staters rustningsbeteende. Allmänt kan man skilja mellan teorier som bygger på interaktion mellan flera rustande parter och teorier som tar sin utgångspunkt i förhållanden — strukturella eller ekonomiska — hos varje rustande part. En viktig skiljelinje går mellan dessa två tolkningstyper. Gemensamt för hela denna debatt är att den förs på en hög generaliseringsnivå och att empiriska undersökningar i huvudsak används som exemplifieringar. En mer omfattande empirisk prövning av de olika teoriernas generella förklaringsvärde torde vara ogenomförbar. Vad som däremot förekommer är test av enstaka element i teorierna på vissa speciella rustningsförlopp, i de flesta fall de amerikansk-sovjetiska rustningarna under efterkrigstiden. Ett sådant element är relationen mellan doktrinerna och den militärtekniska utvecklingen. De olika uppfattningar som förekommer om dessa relationer återspeglar motsättningen mellan förespråkare för inre respektive yttre drivkrafter, där de förstnämnda tenderar att se doktrinerna som en legitimering av en teknisk utveckling som initierar sig själv eller drivs fram av andra samhällskrafter, medan de sistnämnda tenderar att se doktrinerna som ramar för den tekniska utvecklingsarbetet. Dessa tolkningar återspeglar skilda uppfattningar om den tekniska utvecklingsprocessens karaktär och styrbarhet.

Trots att mycket skrivits om denna fråga har det på det generella planet visat sig svårt att nå mycket längre än till att konstatera att doktriner och militär teknik förändras i något slags växelverkan och att det går att finna exempel på kausalsamband åt bägge håll. En bidragande orsak till detta är att flertalet undersökningar av doktriner begränsat sig till deras utformning och att frågan om förhållandet till den tekniska utvecklingen därför inte ställts på ett sätt som skulle ha kastat ljus över den aktuella frågeställningen.

Jag har berört dessa rustningsteoretiska problem i två böcker av översiktskaraktär, som framför allt utgått från ett teknikpolitiskt perspektiv: "Rustningens drivkrafter — en diskussion av den militärteknologiska utvecklingen" 1981 och "De yttersta vapnen — om kärnvapen och kärnvapenkrig" 1982.<sup>4</sup> Bägge dessa böcker anknyter till den tolkning vilken betraktar doktrinerna framför allt som en politisk legitimering av en teknisk utveckling och de formella styrmekanismerna som i stor utsträckning satta ur funktion. Men frågan är vilken grad av säkerhet och generell bärkraft en sådan tolkning har, en tolkning som härstammar ur ett makroperspektiv på rustningarna. En undersökning av för-



ändringar i den svenska försvarsdoktrinen borde därför kunna utnyttjas för att pröva, eller i vart fall ge ökad kunskap om, de olika antagandena om relationerna mellan doktrin och teknisk utveckling.

Nu är en undersökning inte bara produkten av en författare och dennes bakgrund utan också av vetenskaplig miljö, ämnesavgränsningar och skolbildningar. Boken är skriven som en avhandling i historia och det borde kunna avgöra var den hör hemma ämnesmässigt. Men riktigt så enkelt är det inte. Undersökningen är inriktad på att identifiera och söka förklara förändring i ett historiskt förlopp, men också på att tillämpa mer generella synsätt beträffande försvarspolitikens natur och med hjälp av dem söka nå slutsatser som går utöver en rent historisk förklaring. Jag vill understryka att gränsen är flytande. Gränser mellan akademiska discipliner och forskningsinriktningar har sällan någon direkt motsvarighet i den verklighet som utgör forskningsobjektet.

Jag skulle därför vilja karaktärisera detta som en undersökning inom det säkerhetspolitiska forskningsfältet. Perspektivet är huvudsakligen historiskt, liksom självfallet materialet, medan den teoretiska förankringen huvudsakligen har hämtats från den statsvetenskapliga forskningen om doktriner och utrikespolitiskt beslutsfattande och från freds- och konfliktforskningen om rustningsmekanismer. De frågeställningar jag arbetar med vill jag kort och gott kalla samhällsvetenskapliga, de hör inte hemma i någon specifik disciplin.

Jag måste avslutningsvis poängtera att målsättningen med detta arbete inte varit att nå fram till uttryckliga politiska ställningstaganden om undersökningsobjektet. Detta är ingen argumentation för knappologforskning eller forskning utan en tanke på samhälleliga konsekvenser. I stället vill jag understryka den stora betydelsen av den enskilde forskarens val av perspektiv och frågeställningar och att samhällsforskningen på detta sätt är oskiljbar från det samhälle som är undersökningsobjekt. Den grundinställning till den svenska försvarspolitik som påverkat dessa val skulle jag vilja beskriva som en strävan efter rationalitet både i formulerandet av målen och i utformningen av medlen. Av detta följer en kritisk hållning mot de institutionella och intellektuella hindren för en sådan politik.

Samtidigt måste dock forskaren inse sina begränsningar både som vetenskapsman och medborgare. Detta ställer de självklara kraven på objektivitet och intersubjektiv prövbarhet, liksom på



respekt för en komplex verklighet och på framtida forsknings möjligheter till nya kunskaper och omvärderingar. Men insikten om begränsningarna bör också leda till slutsatsen att det inte självklart är forskaren själv som är bäst skickad att omsätta resultaten till underlag för politisk handling. Inget hindrar att forskaren drar sådana slutsatser av sina resultat, men han eller hon gör det då *inte* i sin egenskap av forskare och med forskarens auktoritet utan som en i den stora skara som med utgångspunkt från värderingar och förvetenskapliga uppfattningar söker omsätta forskningsresultaten i ett politiskt sammanhang.

## Noter kapitel 1

- 1 Wilhelm Agrell: "Invasionsförsvar eller illusionsförsvar?" (1975)
- 2 Nils Sköld: "Värnplikt och folkförsvar" (1974)
- 3 Wilhelm Agrell: "Om kriget inte kommer — en debattbok om Sveriges framtida försvars- och säkerhetspolitik" (1979)
- 4 Wilhelm Agrell: "Rustningens drivkrafter, en diskussion av den militärteknologiska utvecklingen" (1981)  
"De yttersta vapnen — om kärnvapen och kärnvapenkrig" (1982)

## 2 Doktriner och deras funktioner

### 2.1 Deklarationer och handlingsmönster: Doktrinbegreppets innebörd

Doktrin tillhör den kategori av begrepp som är mycket svårdefinierade, därför att de används i så många olika betydelser. Denna mångtydighet gör att det är nödvändigt att relativt utförligt precisera i vilken betydelse doktrinbegreppet används i denna undersökning.

Med ett formellt synsätt utgör doktriner helhetsuppfattningar som kan användas för att analysera specifika problem och för att ange riktlinjer för agerandet i framtida situationer. Doktriner är här alltså nödvändiga för att styra det politiska agerandet på olika fält som utrikes- och försvarspolitik och för att stora organisationer som en försvarsmakt eller en poliskår skall kunna fungera effektivt.

Nordal Åkerman definierar relationen mellan doktrin och strategi i sin undersökning "On the Doctrine of Limited War" på så sätt att doktrinen anger vissa styrande principer ur vilka flera alternativa strategier kan härledas.<sup>1</sup> Strategin, handlingslinjen i en speciell fråga, kan alltså betraktas som en tillämpning av doktrinen. Strategier kan ändras utan att doktrinens principer rubbas. I praktiken visar det sig dock vara mycket svårt att urskilja var doktrinerna slutar och strategierna tar vid, särskilt om man accepterar att doktriner inte behöver vara entydiga och att motstridande doktriner i vissa lägen kan existera samtidigt.<sup>2</sup>

Doktriner som ett generellt politiskt fenomen kan urskiljas inom olika sakområden. När det gäller staters externa relationer förekommer benämningar som utrikespolitisk doktrin, säkerhetspolitisk doktrin och försvarsdoktrin. Här är det inte enbart fråga om olika slag av doktriner, utan också om doktriner på olika abstraktionsnivåer. För Sveriges vidkommande ingår försvars- och utrikespolitiken, tillsammans med t ex handelspoliti-

ken och biståndspolitik, i det som formellt benämns säkerhetspolitik. Säkerhetspolitiska doktriner kan därför i vart fall i princip betraktas som ett övergripande fenomen, som anger grundläggande principer, något som ibland benämns *överdoktrin*.<sup>3</sup> Varken den utrikes- eller den försvarspolitiska doktrinen kan analyseras utan att man tar hänsyn till denna gemensamma överdoktrin.

Men också inom ett givet sakområde, t ex inom en försvarsdoktrin, kan doktrinbegreppet tillämpas på olika nivåer. Det mest uppenbara fallet är doktriner för utnyttjandet av olika slag av militära instrument, t ex bombflygplan, luftförsvar eller pansarförband. Utmärkande för detta slag av doktriner är att de är knutna till en speciell teknik och organisationsform. Dessa militära doktriner anger, precis som på den politiska nivån, principer för olika strategier. 1967 års luftförsvarsutredning (LFU) kan tas som ett exempel på hur en sådan militär doktrin preciseras på grundval av principen om områdesförsvar med en kombination av jaktflyg och luftvärnsrobotförband.<sup>4</sup>

En elementär iakttagelse är dock att doktriner i betydelsen deklarerade helhetsuppfattningar säger mycket lite om hur stater eller organisationer verkligen agerar i olika situationer som uppkommer. En viktig orsak till detta torde vara att öppet deklarerade doktriner också har andra funktioner än att utgöra en ram för framtida handlande. Doktrinen kan också utgöra en bild som t ex en regering vill visa upp för att vinna stöd för en handlingslinje bland de egna medborgarna, eller för att skapa vissa intryck i omvärlden. I bägge dessa fall fungerar doktrinen i sig som ett instrument med vars hjälp man försöker uppnå olika mål. Ett exempel på detta är kärnvapenavskräckningen där uttalanden från kärnvapenmakterna om beredvillighet att i vissa situationer använda vapen syftar till att upprätthålla trovärdigheten i en fortsatt avskräckning. Uttalandena kan inte självklart tolkas som utsagor om hur man verkligen skulle agera om avskräckningen misslyckades.

Katarina Brodin har bland annat i "Studiet av utrikespolitiska doktriner — teori och två tillämpningar" (1977) behandlat frågan om den deklarerade doktrinen innebörd.<sup>5</sup> Brodin kan sägas tillhöra en skola säkerhetspolitiska forskare som genom doktrinanalys strävar efter att minska osäkerheten i framtida planläggning. Hon menar att man kan diskutera två typer av kopplingar mellan en deklarerad doktrin och aktörernas konkreta handlingar. Den första kopplingen bygger på att det verkligen finns en

överensstämmelse mellan tanke och förkunnelse. Den deklarerade doktrinen får här karaktären av trossystem och kommer därmed att fungera som ett filter genom vilket aktören tolkar verkligheten.<sup>6</sup> Doktrinen får också en självbekräftande effekt inte olik den som framhållits som kännetecknande för "normalvetenskap" i diskussionen om vetenskapliga paradig: Doktrinen upprätthåller ett jämviktsläge och nya fakta som strider mot den tenderar att bli tillbakavisade.<sup>7</sup>

Den andra kopplingen mellan deklarationer och handlande bygger i stället på antagandet att deklarationerna har en instrumentell funktion, de syftar till att uppnå vissa effekter hos en omgivning. Vare sig nu aktörer tror på sina egna deklarationer eller ej uppstår här enligt Brodin en begränsande faktor på handlandet. Syftet är att skapa förväntningar, och förväntningarna kan just gälla framtida konkret handlande. Utgångspunkten i hennes resonemang är här att politiska uttalanden gjorda inför offentligheten tenderar att skapa förväntningar både hos anhängare och motståndare och därför har en tendens att förvandlas till självuppfyllande profetior. I utrikespolitiska frågor antas särskilt officiella deklarationer som återspeglar ett likformigt agerande under lång tid försvåra snabba och tvära kursändringar.

En väsentlig invändning som Brodin pekar på är att denna tröghetseffekt hos doktriner trots allt kan vara ett marginellt fenomen, om vinsten med att göra avsteg från en deklarerad linje är tillräckligt stor. Avgörande för huruvida en statsledning överger en deklarerad doktrin blir därför enligt Brodin sannolikheten för positiva respektive negativa sanktioner, omfattningen av dessa samt slutligen nettoeffekten av dessa sanktioner. Sannolikheten för sanktioner hänger främst samman med *hur* doktrinen är utformad rent semantiskt och i vilken utsträckning den är institutionaliserad.<sup>8</sup>

För Brodin framstår doktriners politiska roll främst som funktionen av deras *konsistens* och *institutionaliseringsgrad*, alltså förankrat hur väl och i vilka termer doktrinen är formulerad och i vilken grad doktrinen verkligen genomsyrar det politiska och byråkratiska systemet.

Brodin behandlar doktriner ur ett rationellt aktörsperspektiv. Resonemanget om de återhållande faktorerna bygger på premisen att deklarationerna verkligen är avsedda att tas på allvar och att detta också inträffar. Om deklarationerna inte är eller uppfattas som utsagor om verkliga politiska avsikter utan har en formell och symbolisk karaktär blir bilden en annan. Det är således

uppenbart att resonemanget om återhållande faktorer inte utan vidare kan tillämpas generellt, dess giltighet torde t ex vara väsentligt större i analysen av amerikansk politik än i analysen av sovjetisk.

Ett viktigt problem är därför i vilken utsträckning deklarationerna verkligen ingår i ett fungerande kommunikationssystem. För att resonemanget om begränsande faktorer skall äga giltighet måste man utgå från att deklarationerna verkligen återspeglar en avsikt av något slag, alltså innehåller en signal, och att signalen är av ett sådant slag att den faktiskt uppfattas av mottagare. I en diskussion av mönstret i en deklarerad doktrin är det därför av stor vikt att uppmärksamma risken för det klassiska misstaget att tolka in signaler som inte varit avsiktliga. Sådana omedvetna signaler kan vara mycket intressanta när det gäller att analysera omgivningens reaktioner eller motsättningar bakom deklarationerna, men de får inte pressas in i bilden av ett avsiktligt handlingsmönster.<sup>9</sup>

Finns det då någon annan slags doktrin än den deklarerade? Motsvarande texter kan ju försees med hemligstämpel eller på annat sätt ges en begränsad spridning. Här kan man tala om en icke-deklarerad doktrin, som återspeglar resonemang som en aktör inte önskar skall komma till utomståendes kännedom och där det alltså inte finns det dekluratoriska syftet. Sådana interna överväganden kan i högre grad återspegla verkliga avsikter, men de behöver inte göra det. Dåvarande svenske överbefälhavaren Thörnell skrev efter det tyska anfallet mot Sovjetunionen den 22 juni 1941 en PM till regeringen där han argumenterade för att Sverige borde ta initiativ till åtgärder som underlättade det tyska fälttåget österut.<sup>10</sup> Det är inte säkert att Thörnells hemliga PM avslöjade vad han egentligen ansåg om Sovjetunionen, världskommunismen och relationerna med Tyskland, han kan också ha syftat till att påverka regeringen beträffande krigsmaktens beredskap och utveckling.

Vad olika aktörer ansett kan egentligen bara utläsas av deras handlingar. Här har vi ett tredje slag av doktrin, som utgörs av ett underliggande mönster i en serie åtgärder. Men detta mönster behöver inte vara följderna av en väl genomtänkt handlingslinje utan kan också vara summan av flera sinsemellan okoordinerade handlingar, av handlingar som får oväntat resultat och av skeenden som tillkommer genom icke-handling. Aktörerna kan alltså ha varit lyckligt ovetande om mönstret medan det växte fram. Den svenska miljöpolitiken under efterkrigstiden kan betraktas



som ett exempel på ett sådant mönster som uppkommit genom en mängd beslut och framförallt icke-beslut vars konsekvenser ingen överblickade.<sup>11</sup>

Det vore alltså meningslöst att försöka skilja mellan "rätt" eller "fel" doktrinbegrepp. De är alla meningsfulla beroende på vilket slags fenomen man intresserar sig för, vilka frågor man önskar få besvarade, vilket material man förfogar över och slutligen var i ett historiskt förlopp man anser att en viktig dynamik står att finna.

Den deklarerade doktrinen är definitionsmässigt jämförelsevis enkel att handskas med, den är tillgänglig och den går att avgränsa. Problemen gäller mer dess egentliga innebörd. Detsamma kan inte sägas om de övriga doktrinbegreppen. Den icke-deklarerade doktrinen är förutom vad gäller tolkningsproblemen behäftad med ett antal svårlösta problem av praktiskt slag. För att det skall vara meningsfullt att studera den måste tre krav vara uppfyllda:

- Det måste ha förts en intern diskussion i de fora och om de frågor som man vill studera.
- Det måste gå att identifiera vilka det är som fört diskussionen och vilken betydelse de haft.
- Diskussionen måste ha avsatt material som medger en rekonstruktion och materialet måste vara tillgängligt.

Ett studium av det underliggande mönstret i ett faktiskt handlande förutsätter att det uppstått beslutssituationer ur vilka ett mönster kan urskiljas. Partier i långvarig opposition konfronteras normalt inte med samma problem som partier vilka efter en valrörelse med ståtliga paroller och rundhanta löften skall formulera en regeringspolitik. Samma sak gäller länder som förunnats en lång fredsperiod och en låg säkerhetspolitisk spänningsnivå.

Ett utmärkande drag för den svenska försvarspolitiken under efterkrigstiden har varit framhävdandet av deklARATIONERNAS egenvärde. Detta har gett upphov till en speciell och i flera avseenden starkt avgränsad debattsituation. Det är därför inte säkert att man kan utgå från att det ens förekommit någon mer omfattande och kontinuerlig intern debatt kring en icke-deklarerad doktrin. Kring vissa frågor och under vissa perioder har det dock uppenbarligen förts en sådan debatt. Det är alltså rimligt att anta att det under efterkrigstiden funnits någonting som kan betecknas som icke-deklarerad doktrin, men det är mer oklart på vilka punkter och hos vem den skulle kunna återfinnas. Det är också behäftat med till stor del oöverstigliga källproblem att för närvarande studera den icke-deklarerade doktrinen.

Ett underliggande mönster i handlandet under efterkrigstiden kan man endast tala om på vissa avgränsade områden som frågor om hur alliansfriheten påverkat eller inte påverkat det faktiska agerandet i olika sammanhang och hur försvarets ekonomiska resurser avvägs och fördelats. Den deklarerade doktrin som formulerats har inte annat än marginellt omsatts i handling, helt enkelt därför att Sverige under den aktuella tidsperioden 1945 till 1982 inte utsatts för någon mer omfattande säkerhetspolitisk kris.

Den deklarerade doktrinen, som läggs fram i olika dokumentserier av officiell karaktär och i olika slag av officiella uttalanden, kan sägas bestå av både explicita och implicita element. De explicita elementen är det som uttryckligen beskrivs som doktrinen, t ex att den svenska utrikespolitiken grundas på alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. De implicita elementen är de ställningstaganden som framgår ur de texter vilka presenterar och förklarar doktrinen och som kanske inte i samma utsträckning betraktas som en del av doktrinen. Texten kan alltså säga mer om de författande aktörernas uppfattningar än vad de egentligen avsett att förmedla. Den deklarerade doktrinen är därför ett betydligt mer intressant studieobjekt är bara en samling programpunkter.

En deklarerad utrikes- eller försvarspolitisk doktrin kan allmänt delas in i tre huvudsakliga beståndsdelar:<sup>12</sup>

- världsbilder, dvs föreställningar om den internationella miljön
- hotbilder, dvs föreställningar om hur det ur denna miljö kan uppkomma konflikter och hur dessa kan beröra det egna landet och dess intressen
- handlingsmönster för hur landet bör motverka dessa hot och främja sina egna intressen.

I doktrinen presenteras dessa tre beståndsdelar som logiskt följande på varandra. Doktrinen består alltså av *teoretiska satser* och *praktiska satser* eller handlingsrekommendationer, men också av *värderingar*. Dessa uttrycks dock vanligen inte explicit i doktrinen. Man kan alltså i stor utsträckning betrakta doktriner och ideologier som synonyma begrepp, som framför allt skiljer sig genom att de används i olika sammanhang. Bägge betecknar en helhetsuppfattning, ett tankesystem eller paradigm som har ovanstående principiella uppdelning. Hur förhåller sig då teoretiska satser, värderingar och praktiska satser till doktrinens konkreta utformning i världsbilder, hotbilder och handlingsmönster?

Teoretiska utgångspunkter:

Uppfattningar om hur det internationella systemet är beskaffat, vilken roll militära maktmedel här spelar och vilka processer som kan ge upphov till hot mot den egna statens vitala intressen.

Beskrivningar och analyser av en rådande situation prognoser för framtida utvecklingar mot bakgrund av ovanstående.

Värderingar:

Uppfattningar om vilka mål som är legitima och nödvändiga för en stat att sträva efter, om hur en stat bör förhålla sig i det internationella systemet och till användningen av våld.

Rekommendationer för handlingsmönster:

Utsagor om hur man skall uppträda i olika situationer för att uppnå de uppställda målen och vilka föranstaltningar som bör vidtas för att skapa förutsättningar för ett sådant uppträdande.

Liksom vad gäller värderingarna kan väsentliga delar av de teoretiska utgångspunkterna vara underförstådda i själva doktrinen. Såväl världsbilder som hotbilder kan framstå som teorilösa beskrivningar, vilket de inte behöver vara. Frågan är här i stället vilka medvetna eller omedvetna teoretiska antaganden som ligger bakom beskrivningen.

I realiteten kan saken se ut på ett helt annat sätt än vad som hävdas ur det formella perspektivet. Det är således inte givet att de teoretiska utgångspunkterna styr doktrinen på det sätt som anges. Det finns många exempel både från den militära sektorn och från andra sammanhang där praktiska överväganden och värderingar i själva verket varit bestämmande för de teoretiska utgångspunkterna och hur dessa formulerats.<sup>13</sup>

En avgörande fråga vid en analys av deklarerade doktriner blir mot denna bakgrund, förutom att fastställa deras struktur och innehåll, att försöka avgöra vilken roll underförstådda teoretiska satser och värderingar spelat och i vilken utsträckning de teoretiska satserna verkligen är vad de utges för att vara. Relationen

mellan de teoretiska satserna, alltså världsbilder och hotbilder, och handlingsmönstren är här av stor betydelse inte bara för möjligheterna att ge en korrekt tolkning av doktrинens karaktär, utan också för möjligheterna att avgöra vilken funktion den deklarerade doktrinen har i ett bredare försvarspolitiskt sammanhang.

## 2.2 Tre synsätt på doktrинens roll och villkoren för förändring

Graham T Allison's klassiska arbete om utrikespolitiskt beslutsfattande "Essence of Decision — Explaining the Cuban Missile Crisis" illustrerar hur det är möjligt att utifrån olika grundantaganden om beslutsprocessens karaktär nå fram till olika, men inte självklart alternativa, förklaringar av ett och samma händelseförlopp.<sup>14</sup> Allison's uppdelning i tre modeller har påverkat många undersökningar av beslutsfattande och de kan, delvis, tillämpas på frågan om doktrinen skall betraktas som ett *styrinstrument*, en *legitimering* av handlingslinjer som väljs av andra skäl än de angivna eller som en *restpost* i en till sin natur ostyrbar process.

De tre grundantagandena kallar Allison den rationella aktörsmodellen, organisationsprocessmodellen och maktspelemodellen. I den rationella aktörsmodellen betraktas besluten som led i ett spel mellan olika parter, ofta i enlighet med de modeller som ställts upp inom spelteorin. Utgående från den rationella aktörsmodellen antar man att spelarnas olika åtgärder utgör medvetna led i deras försök att på bästa sätt uppnå sina målsättningar.<sup>15</sup> Spelteorin och hela den rationella aktörsmodellen har emellertid utsatts för massiv kritik, framför allt därför att den utgår från staten som en monolitisk och rationell aktör.

Allison's andra modell, den organisatoriska, anlägger ett helt annat perspektiv på det statliga beslutsfattandet. Denna modell går i korthet ut på att stora byråkratiska system tenderar att agera enligt vissa organisatoriska mål som bibehållen budget, personell expansion, bibehållen status osv. De byråkratiska systemens mål behöver inte alls sammanfalla med statens mål som helhet, vilket kan vara särskilt utpräglat inom den militära sektorn. Vidare måste stora byråkratiska system för att kunna fungera utveckla vad Allison kallar "standardprocedurer" och "repertoarer", som man sedan blir bunden vid i en krissituation. De militära mobiliseringarna i augusti 1914 betraktas ofta som ett exempel på detta.



Den tredje modellen, maktspelsmodellen, ser beslut som följden av interna strider och uppgörelser inom en beslutsfattande elit. Denna typ av förklaring är allmänt förekommande i populära framställningar av t ex partipolitik. Dock är den inte särskilt populär bland politologer. I maktspelsmodellen framstår enskilda makthavare och grupperingar av makthavare som det intressanta och besluten ses som ett resultat av manövrerande mellan dessa. Här blir det bland annat betydelsefullt att klarlägga de inblandades tidigare präglning, t ex i utbildning och tjänstgöring, och bevekelsegrunder.

Det intressanta med Allison's arbete är i detta sammanhang att han klart visar att det är möjligt att förklara ett antal beslut på olika nivåer i ett samhälle, med olika slag av rationalitet. De sovjetiska militära myndigheterna agerade t ex efter helt andra rationaliteter än den sovjetiska politbyrån, vilket enligt Allison tog sig tydliga uttryck i sättet att genomföra den militära uppladdningen på Kuba.<sup>16</sup> Betydelsefullt är också att Allison, genom att testa de tre modellerna på ett och samma förlopp, visar att de olika modellerna leder till olika svar på en och samma fråga. Enligt Allison beror detta endast delvis på att modellerna är alternativa, i själva verket är det olika typer av fenomen som förklaras. Han betraktar alltså modellerna som i stor utsträckning kompletterande.

Allison's förklaringsmodeller kan inte utan vidare överföras till diskussionen om doktrins roll och förändringar av doktriner, något som inte enbart kan betraktas som ett beslutsteoretiskt problem. Däremot anser jag att Allison's metod när det gäller den pluralistiska förklaringsformen också kan antas vara tillämplig i fråga om doktriner.

De tre olika roller som doktrinen kan tilldelas återspeglar skilda synsätt på ett försvarspolitiskt beslutssystem, synsätt som kan sammanfattas på följande vis:

*Det rationalistiska synsättet* utgör den formella grunden för sättet att formulera doktrinen och omfattas därför officiellt av det säkerhetspolitiska etablissemanget. Här framhålls doktrinen som ett styrinstrument, som en riksläkare vad gäller vissa övergripande principer. Enligt detta synsätt förändras doktrinen i första hand genom impulser från omgivningen som uppfattas av en mer eller mindre formaliserad studie- och prövningsprocess, där olika myndigheter lägger fram sina synpunkter, vilka sedan vägs samman för att uppnå bästa möjliga helhetslösning.

De brister som ändå uppstår i överensstämmelsen mellan olika



element i doktrinen och mellan antaganden och faktisk utveckling förklaras med att ett antal faktorer verkar begränsande på rationaliteten, bl a:

- Doktrinen's egendynamik i form av förväntningar motverkar snabba förändringar.
- Doktrinen's karaktär av tankesystem eller paradigm fungerar som ett filter gentemot signaler utifrån.
- Den övriga nationella politiken ändrar ingångsvärdena, t ex genom budgetnedskärningar av ekonomiska skäl.

*Det organisatoriska synsättet* utgör motsatsen till det rationella. Doktrinen betraktas visserligen som ett styrmedel, men inte för en formellt rationell beslutsprocess utan i stället för en reellt existerande informell beslutsprocess där olika intressegrupper och koalitioner strävar efter att uppnå olika organisatoriska mål. Den deklarerade doktrinen förändras här som ett resultat av denna maktkamp och som en legitimering av de konkreta beslut den utmynnat i. Yttre förändringar har här inget direkt inflytande på doktrinen, betydelsen beror på hur förändringarna uppfattas och omsätts av de olika intressegrupperna.

Brister i doktrinen's konsistens och verklighetsförankring kan här bl a vara en följd av att

- de reella maktförhållandena kan inte återspeglas inom en konsistent ram av antaganden och handlingsrekommendationer
- de reella maktförhållandena förutsätter en tillrättalagd bild av omgivningen
- motsättningar uppstår mellan utsagor som formulerats av den formella processen och utsagor som dikterats av den reella beslutsprocessen.

Ett tredje synsätt är det *strukturella*, som skiljer sig från de bägge tidigare genom förklaringsnivån. Här betraktas doktrinen i första hand som en intellektuell ram (eller överbyggnad) för en utveckling vars huvudlinjer inte anges av enskilda aktörer eller enskilda beslut utan av långsamma och övergripande historiska förändringsprocesser. Den viktigaste av dessa processer är den tekniskvetenskapliga och militärtekniska utvecklingen med dess brist på styrbarhet vad gäller långsiktig inriktning och samhälleliga konsekvenser.

Doktrinen fungerar här som "finjustering", som styrmedel inom bestämda men osynliga rāmärken som skapas av de struk-

turella faktorerna. Doktrinen förändras i en dialektisk process som har karaktären av maktkamp mellan samhälleliga aktörer vilka endast i begränsad utsträckning förmår påverka förloppet. Upptäckten och utvecklandet av kärnvapnen brukar framhållas som ett exempel på denna språngvisa och i grunden oundvikliga utveckling. Det strukturella synsättet säger däremot ingenting om hur själva doktrinförändringen går till och relationen mellan en formell och en reell beslutsprocess, istället är det betingelserna för doktrinförändringen som anges.

De två första synsätten utgör alltså alternativförklaringar i ordets egentliga mening, de erbjuder i sin renodlade form en fullständig förklaring av den process vari doktrinen förändras. En formell beslutsprocess ställs här mot en reell och det rör sig om samma förklaringsnivå. En undersökning måste därför, i vart fall på en given punkt, leda fram till ett val mellan dessa bägge förklaringar även om inget hindrar att ett större förlopp har en sammansatt karaktär. Dessa alternativförklaringar kan åskådliggöras genom nedanstående schema över vilka delförklaringar av förändringsfaktorer respektive tröghetsfaktorer som ryms inom dem.

|                                                   | Det rationalistiska<br>synsättet                                                                                                                                                                                                       | Det organisatoriska<br>synsättet                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Huvudsakliga<br>förklaringar av<br><i>tröghet</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Återhållande faktorer i form av förväntningar hos omgivningen</li> <li>— Doktrinens karaktär av filter och paradigm</li> <li>— Arv i form av utrustning, anläggningar och personal</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Återhållande faktorer i form av förväntningar hos målgrupper för legitimerande resonemang</li> <li>— Befintlig sammansättning av och maktfördelning mellan olika institutioner och intressegrupper</li> <li>— Tröghet i stora organisationer och stora byråkratiska system</li> </ul> |

|                                                      | Det rationalistiska<br>synsättet                              | Det organisatoriska<br>synsättet                                                                          |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Huvudsakliga<br>förklaringar av<br><i>förändring</i> | — Ändrade yttre och in-<br>re betingelser                     | — Strävanden till ex-<br>pansion från institu-<br>tioner och intresse-<br>grupper                         |
|                                                      | — Teknisk utveckling                                          |                                                                                                           |
|                                                      | — Ändrade samhällspo-<br>litiska prioriteringar               | — Förändrad maktför-<br>delning mellan insti-<br>tutioner och intresse-<br>grupper inom en gi-<br>ven ram |
|                                                      | — Ändrad roll för dok-<br>trinen som<br>styrmedel             |                                                                                                           |
|                                                      | — Påverkan från ut-<br>ländska eller inhems-<br>ka förebilder | — Avgörande nedskär-<br>ningar i den ekono-<br>miska ramen                                                |
|                                                      |                                                               | — Uppenbara misslyc-<br>kanden och felsats-<br>ningar                                                     |

Exempel på undersökningar som utifrån ett rationalistiskt synsätt behandlar frågan om tröghet är Brodins doktrinstudier. Nils Andréns "Internationell utveckling och svensk försvarsdoktrin" kan ses som ett exempel på studiet av förändring med utgångspunkt i samma rationalistiska synsätt.<sup>17</sup> På motsvarande sätt kan man peka på Ingemar Dörfers studie av Viggen-systemet och Arvid Cronenbergs studie av kretsen kring Ny Militär Tidskrift som exempel på hur man med utgångspunkt i ett organisatoriskt synsätt behandlar tröghet respektive förändring.<sup>18</sup>

Det tredje synsättet kan inte presenteras på detta vis. Det utgör, som jag redan påpekat, ingen förklaring till själva doktrinförändringen utan av dess betingelser och kan inte användas för att besvara samma frågor. Det kan därför inte heller prövas som ett alternativ till de bägge första. Att ange relationerna mellan dessa och den förklaring av betingelserna som det strukturella perspektivet erbjuder är en typ av frågeställning som belyser andra förhållanden inom beslutssystemet.

## 2.3 Den svenska försvarsdoktrinen som undersökningsobjekt

Två frågeställningar framstår som avgörande för inriktningen av en undersökning av den svenska försvarsdoktrinen:

- Vilket doktrinbegrepp är mest givande att undersöka med hänsyn till den typ av svar som kan förväntas?
- I vilket eller vilka avseenden är det forskningstekniskt möjligt att undersöka försvarsdoktrinen?

Den frågeställning som hela undersökningen utgått från — huruvida försvarsdoktrinen präglas av kontinuitet eller förändring — gäller i första hand den deklarerade doktrinen. Det är först sedan den deklarerade doktrinen analyserats som det överhuvudtaget blir möjligt att ställa frågor om dess betydelse och om relationer till den i bakomliggande överväganden och i politisk praxis. Den deklarerade doktrinen är alltså i sig ett intressant undersökningsobjekt oberoende av vilken slags funktion den fyller i ett försvarspolitiskt beslutssystem. På denna punkt finns en avgörande skillnad mellan en historisk/samhällsvetenskaplig undersökning och den typ av säkerhetspolitiska studier som har det preciserade syftet att försöka förutsäga framtida agerande. En deklarerad doktrin är *alltid* intressant för historikern eller samhällsvetaren som kvarleva, frågan är bara på vilket sätt den skall tolkas. Om det så bara skulle röra sig om dekorationer, så har även förekomsten av dessa en innebörd som säger något om den miljö vari de utformats.

Men av detta följer också att det inte är de deklarerade doktrinerna som isolerade företeelser som är det verkligt intressanta, utan doktrinerna som en del i en större helhet, det som jag här valt att kalla det försvarspolitiska beslutssystemet, dvs de samhällskrafter, institutioner, grupper och individer som på ett eller annat sätt påverkar ett lands försvarspolitik i vid mening. Men på vilket sätt är det då möjligt och meningsfullt att utifrån deklARATIONERNA vinna kunskap om detta beslutssystem?

Jag har valt att ta utgångspunkten i kontinuiteten och förändringarna och ställa frågan vad som orsakat dessa fenomen, och då särskilt förekomst av förändringar. Genom att försöka besvara denna frågeställning framträder samtidigt en låt vara ofullständig bild av den roll som den deklarerade doktrinen spelar i den process där försvarspolitiken växer fram. Vad som förändrar doktrinen och vilken funktion doktrinen har är två sidor av samma fenomen.

Därmed är de två huvudsakliga frågeställningarna rörande den svenska försvarsdoktrinen preciserade:

- För det första, förekomsten av kontinuitet och förändring i den deklarerade doktrinen.

- För det andra, de bakomliggande orsakerna till detta mönster och vad detta säger om doktrinen funktion i det försvarspolitiska beslutssystemet.

Hittills har den deklarerade doktrinen inte närmare preciserats, men här finns en del besvärliga mätproblem. Vad är det som ingår och inte ingår i den deklarerade doktrinen? Och vad är skillnaden mellan den deklarerade försvarsdoktrinen och försvarspolitiken? De flesta undersökningar av deklarerade doktriner bygger på ett *urval* av deklarationer, begränsat till vissa aktörer, en viss tidsperiod eller till vissa sammanhang ("officiella" "halvofficiella" etc). Bakom ett urval ligger vanligen forsknings-tekniska hänsyn, men också överväganden om vad som skall klassificeras som deklarationer: Vad är det som skall betecknas som deklaratoriska uttalanden, till skillnad från uttalanden avsedda för en avgränsad krets? Vad är verkligen genomtänkt och inte bara utslag av en alltför ambitiös spökskrivare? Och *vem* är det som företräder en doktrin?

Också denna undersökning bygger på ett urval av deklarationer, som dessutom måste betecknas som relativt snävt. Oberoende av huruvida detta urval kan anses riktigt eller inte får det konsekvenser för möjligheterna att dra slutsatser om den deklarerade doktrinen som fenomen. Här kommer jag att undersöka tre slags texter: Regeringspropositioner kring försvarets inriktning, parlamentariska försvarsutredningar och offentliggjorda planer beträffande försvarets fortsatta utveckling från i första hand Överbefälhavaren. Dessa texter har alla i varierande grad karaktären av presentation av och överväganden kring utformandet av en doktrin. Texterna har den stora fördelen att de medger en kontinuerlig uppföljning under hela undersökningsperioden och en relativt stor jämförbarhet. Materialet är också tillgängligt. Med detta urval är det endast det som formellt kan betecknas som doktrinen som undersöks. Dessa deklarationer uppträder dessutom genomgående inom den byråkratiska process som syftar till att fastställa försvarsanslagen.

Deklarationer i andra sammanhang än de formella beslutscyklerna har lämnats utanför. Dessa deklarationer kan t ex återfinnas i införanden, artiklar, riksdagsdebatter och principuttalanden vid sidan av beslutscyklerna. Sådana frågor som inte tagits upp i dessa, eller som i tiden hamnat mellan dem, ger alltså inget utslag i materialet. Ett exempel på detta är frågan om det Nordiska Försvarsförbundet 1948—49, som inte är kopplat till utred-



ningarna kring det svenska försvaret 1945–48. Den positiva inställningen till ett nordiskt försvarsförbund redovisades i en rad officiella uttalanden från den svenska regeringens sida.<sup>19</sup> Om man endast utgår från "beslutscyklerna" faller denna beredskap att förändra den tidigare alliansfriheten helt bort.

På samma sätt ger en rad riksdagsuttalanden och regeringsdeklarationer under 50-talet en betydligt utförligare bild av hur den svenska regeringen betraktade de internationella frågorna än vad som framkommer i de kortfattade skrivningarna i några utredningar och propositioner.<sup>20</sup> Flera av dessa uttalanden — t ex i FN — har dessutom en mycket kraftigare deklaratorisk karaktär än dessa texter. Slutligen ligger vissa mycket centrala försvarsorganisatoriska och försvarsekonomiska frågeställningar vid sidan av de rambeslut som beslutscyklerna utmynnar i. Detta gäller stora anskaffningsprojekt, som kärnvapenfrågan och anskaffning av flygplan 37 (Viggen-systemet). I samband med dessa frågor förekommer en rad deklarationer som direkt berör försvarets konkreta inriktning.<sup>21</sup>

Förutom dessa olika *sammanhang* där deklarationer om doktrinen förekommer kan man peka på en rad *aktörer* vid sidan av regering — försvarsutredning — totalförsvarsmyndigheter. Här finns t ex uttalanden från skilda regeringsrepresentanter (t ex av kärnvapenanhängaren Per Edvin Sköld och kärnvapenmotståndaren Östen Undén), från partier och enskilda riksdagsmän. Bland de militära myndigheterna kan man förutom ÖB-utredningarna se uttalanden från ÖB, militärledningen eller försvarsgrenarna i andra sammanhang, liksom uttalanden från personer i en officiell ställning, t ex skrifter författade av officerare som inte direkt genom sin befattning företräder en myndighet.

Vad detta visar är att när vi talar om deklarerad doktrin som ett allmänt fenomen, utan att närmare ange gränser, rör det sig om någonting mycket mer omfattande än vad som tagits upp i denna studie. Detta gör inte att undersökningen är irrelevant, men anger vissa betydelsefulla gränser för hur ett resonemang kring förklaringsfaktorer kan föras, gränser som måste uppmärksammas så att slutsatser inte dras på områden som ligger utanför vad som i realiteten har undersökts. Det är dock knappast så att man får en helt annan bild av doktrinen genom att ta in hela materialet av deklaratorisk karaktär. Bilden kan i vissa detaljer avvika, men framför allt bli både fylligare och mer motsägelsefull. Samtidigt skulle också validitetsproblemen växa dramatiskt när materialet av helt olika relativ tyngd blandas.

Betydelsen av avgränsningen är en helt annan för frågan om den deklarerade doktrinen roll och vad som skapar kontinuitet och förändring i den deklarerade doktrinen. Det som den fortsatta diskussionen kan utmynna i är alltså inte konklusioner om den deklarerade doktrinen i allmänhet utan om de specifika deklARATIONER som redovisas i samband med försvarsbesluts cyklerna. Detta har betydelse för frågeställningen om relationen mellan försvarsdoktrinen och försvarspolitik.

Ser man närmare på kopplingen till konkret politiskt handlande, dvs de handlingsmönster som ingår i deklARATIONERNA, går det att urskilja två olika typer av utsagor:

- Hypotetiska element, som gäller framtida agerande i olika situationer t ex "varje meddelande att motståndet skall avbrytas är falskt".
- Styrande element, som avser fördelning av medel och inriktning av försvarets utveckling, t ex att försvaret fortsättningsvis skall bygga på allmän värnplikt eller att flygvapnet skall prioriteras på bekostnad av marinen.

Under hela undersökningsperioden förekommer inte den typ av händelser som ställer huvuddelen av de hypotetiska elementen på prov, de behöver helt enkelt inte omsättas i handling. Vad som finns är dessa oprövade utsagor och en politisk praxis, främst inom utrikespolitik och försvarspolitik. Denna praxis kan iakttas på tre huvudsakliga områden, om vi begränsar intresset till försvarspolitik:

- *Budgetpolitiken*, dvs tilldelning av anslag, deras fördelning och konkret anskaffning (förbandsproduktion, materiellproduktion).
- *Krigsplanläggningen*, dvs det order- och utbildningsarbete som syftar till att den militära organisationen, liksom totalförsvaret som helhet, skall kunna lösa vissa på förhand definierade typer av uppgifter.
- *Konceptionerna*, dvs uppfattningarna t ex inom officerskåren om doktrinen innebörd och vad som kommer att inträffa i en krigssituation.

Av dessa tre områden är de första två utan vidare möjliga att studera med vetenskapliga metoder. Det första kan i väsentliga stycken studeras med offentligt material, som är mycket omfattande. Det andra området är för närvarande inte tillgängligt, orderverken från efterkrigstiden är kvalificerat hemliga hand-

lingar. I mycket begränsad utsträckning går det att säga någonting om planläggningens struktur och rörlighet genom att använda annat material, men risken är naturligtvis att man förväxlar deklarationer med praxis. Det tredje området är mycket svårare att studera än de bägge andra. I vissa avseenden kan man säga att detta i efterhand är omöjligt att göra.<sup>22</sup>

Så som den deklarerade doktrinen avgränsats i detta arbete är den direkt knuten till budgetpolitiken. Doktrinen formuleras i samband med att anslagsfrågor direkt eller indirekt behandlas och kan mer eller mindre tydligt ses som argumentering för olika ståndpunkter i dessa. Naturligtvis uppstår här också knytningar till krigsplanläggningens struktur och inriktning: Dels skapar besluten de materiella förutsättningarna för planläggningen, dels torde de allmänna målsättningar och operativa principer som redovisas i doktrinen överensstämma med huvuddragen i de direktiv som planläggningen utgår från. När det gäller den konkreta planläggningen torde det vara svårt att utåt redovisa principer som är helt oförenliga med dem som hävdas inåt. Skälet till detta är först och främst processen för kunskapsspridning på olika nivåer i stora organisationer förutsätter ett någorlunda enhetligt budskap via offentliga och icke-offentliga kanaler.

Detta gäller krigsplanläggningens struktur och inriktning i stort. Däremot är det inte självklart att förändringar i budgetpolitiken och deklarationerna skulle påverka planläggningens prioriteringar eller geografiska inriktning. Ett exempel på detta är den amerikanska kärnvapenstrategin, kärnvapenplanläggningen och principerna för val av kärnvapenmål under 50-, 60- och 70-talen, där förändringar i den deklarerade doktrinen uppenbarligen hade en begränsad inverkan på den faktiska politiken.<sup>23</sup> Till detta kommer att den deklarerade doktrinen, förutom att spela en roll i budgetpolitiken och i uppkomsten av konceptioner som inledningsvis påpekats har en yttre roll, snarlik och delvis sammanfallande med utrikespolitiska doktriner.

Det kan alltså finnas flera orsaker till att deklarationer och faktisk planläggning inte överensstämmer:

- De verkliga avsikterna är andra därför att deklarationerna är avsedda utåt eller som argument i budgetpolitiken.
- Den formella kapaciteten överensstämmer inte med den verkliga ("vår beredskap är god").
- Deklarationerna återspeglar inte de dominerande konceptioner, som i praktiken bestämmer planeringen.
- Planläggningen har en stark egendynamik på grund av bl a

förbandsstruktur, förbandslokalisering, fasta anläggningar och etablerade principer (t ex centralförsvarstanken och bygandet av Karlsborgs fästning).

Sammanfattningsvis är det alltså förenat med mycket stora svårigheter att säga något om i vilken utsträckning de hypotetiska elementen i doktrinen har någon egentlig motsvarighet i politisk praxis. I väsentliga avseenden går det enbart att ställa kontrafaktiska frågor, alltså vad som kanske skulle ha hänt *om* en viss situation hade inträffat. Beröringspunkter mellan deklarationer och politisk praxis gäller därför i första hand de styrande elementen, alltså utsagorna om budgetpolitiken och försvarets utveckling. Eftersom min frågeställning gäller den deklarerade doktrinen koppling till beslutssystemet är det naturligt att i första hand uppmärksamma relationen mellan doktrinen styrande element och budgetpolitiken, dvs de aspekter av den deklarerade doktrinen och av politisk praxis som tillsammans har en central betydelse i beslutssystemet. Om frågeställningen i stället hade varit att klarlägga kopplingen mellan en deklarerad doktrin och inhemsk opinionsbildning hade de hypotetiska elementen i deklarationerna fått en helt annan betydelse, liksom uttalanden och inlägg i den offentliga debatten från ledande politiker och tjänstemän.

Det förefaller alltså inte meningsfullt att betrakta deklarationer som utsagor utan koppling till en bakomliggande verklighet. Problemet är hur denna verklighet ser ut och vilket slags rationalitet som är den förhärskande. De tre tänkbara syftena med deklarationer kan här utvecklas på följande sätt:

Deklarationerna kan fungera som en *bild utåt*, alltså som ett led i landets politik gentemot omvärlden. Den deklarerade doktrinen kan här fungera som en återhållande faktor, även om betydelsen av detta är osäker.

Deklarationerna kan också fungera som en *legitimering*, alltså som motivering för politiska beslut och som argument för olika ståndpunkter i en beslutsprocess. Den deklarerade doktrinen kan här få en inverkan snarlik den som gäller inrikespolitiska deklarationer i allmänhet: Motsägelser och dubbelspel kan vara politiskt graverande. De återhållande faktorerna är dock begränsade av tre skäl. För det första gäller de framför allt på kort sikt. För det andra gäller de knappast frågor som är utpräglat svåröverskådliga. För det tredje kan väsentliga delar av beslutsprocessen undandras från offentlighet. I alla dessa tre fall finns det möjligheter för aktörer att efterhandskonstruera en konsekvent linje.



Deklarationerna kan slutligen fungera som en *bild inåt*, alltså som styrinstrument för planläggning och framväxt av koncepttioner. Den deklarerade doktrins påverkan kan framför allt vara långsiktig.

Det är viktigt att skilja mellan *syftet* med deklarerade doktriner och deras *konsekvenser*. Som framgått finns det flera olika typer av syften, från de utrikespolitiska till argumentation kring ett specifikt anskaffningsbeslut. Syftet kan alltså förklara varför deklARATIONER förekommer på vissa områden men inte på andra och vilken utformning deklARATIONERNA har. Där inget av de tre skälen ovan är för handen förekommer heller normalt inga deklARATIONER. Det kan t ex gälla sådana element i en tänkt politik som man inte vill att omvärlden skall ha någon klar uppfattning om, t ex Sveriges relationer med västmakterna i händelse av ett sovjetiskt angrepp, eller försvarspolitiska beslut som är avsedda att fattas bakom lyckta dörrar, t ex anslagen till och inriktning av den militära underrättelsetjänsten.

Oberoende av syftena kan deklARATIONERNA få, eller i minst lika hög grad inte få, vissa konsekvenser för den faktiska politiken. Det är i huvudsak dessa konsekvenser jag här diskuterat, konsekvenser som också kan uppträda på områden utanför dem som var avsedda. DeklARATIONERNAS konsekvenser är betydelsefulla för den roll som doktrinerna — avsiktligt eller oavsiktligt — kommit att spela.

Såväl syften som konsekvenser måste också ses utifrån den deklarerade doktrins skilda nivåer. Syften med deklARATIONER på en nivå ("överdoktriner") kan vara — och är i allmänhet — andra än syften med deklARATIONER på en annan, t ex argumenteringen kring ett anskaffningsbeslut. Olika aktörer kan också ha skilda syften med samma typ av deklARATIONER. En betydelsefull fråga är här i vilken utsträckning en formellt sett högre instans kan "annullera" deklARATIONER från en lägre instans. Problemet har framför allt uppmärksamats ur ett utrikespolitiskt perspektiv och det är tydligt att denna annulleringsförmåga gör sig gällande i fråga om de centrala elementen i överdoktrinen. Frågan om annulleringsförmåga hänger också samman med deklARATIONERNAS roll.

Frågan om doktrins förändring är som jag berört tidigare sammankopplad med frågan om vilken funktion doktrinen spelar. Det är genom att klarlägga dessa funktioner som det går att söka svaren på vad som orsakat doktrinförändring eller kontinuitet och omvänt är det genom att klarlägga dessa orsakssamband



som det går att precisera doktrinen funktioner, ett försvarspolitiskt beslutssystem.

Doktrinen och dess omgivning kan undersökas med olika metoder som i varierande utsträckning kan ge svar på frågor om de tre perspektiven på doktrinen roll och förändring som presenterades i avsnitt 2.2. En första metod är att studera vad som sägs i själva deklarationerna och på vilket sätt förändringar uppträder. En andra metod är att undersöka hur olika texter tillkommit, vilka interna överläggningar och eventuella motsättningar som förekommit. En tredje metod är att undersöka den situation i vilken denna process ägt rum. Den som utgår från det rationalistiska perspektivet använder företrädesvis den första metoden. Den som utgår från maktspeleperspektivet tenderar att på motsvarande sätt använda den andra metoden. Och slutligen, den som utgår från ett strukturellt perspektiv använder den tredje metoden för att undersöka detta.

Det mest näraliggande sättet att söka förklaringar till kontinuitet och förändring i den deklarerade doktrinen är att söka spår i de texter där doktrinen formuleras och motiveras. Inte så att de motiv som här uttryckligt anges ger någon större vägledning, utan därför att texterna enskilt och tillsammans kan avslöja om de bakomliggande intentionerna av vad författarna avsett. Detta sätt att med innehållsanalys av texter sluta sig till uppgifter om deras syfte, tillkomst och verkligheten bakom dem är välkänd från traditionell historisk forskning, religionshistoria och litteraturvetenskap. Det är kanske mindre vanligt att använda metoden på ett utpräglat samtidshistoriskt material, där själva texten inte utgör det enda kvarvarande källfragmentet.

Förklaringar utifrån själva texten har självfallet en begränsad räckvidd. Det är således svårt att dra några slutsatser av vad som inte finns med och likaså svårt att få en klar bild av syften bakom en doktrintext. Exempelvis torde man kunna påstå att kriteriet för en skickligt genomförd legitimering just är att den *inte* skall kunna upptäckas i de texterna där ställningstagandena förklaras. Vad man kan försöka klarlägga är graden av precisering, utelämnade problemställningar, motsägelser, bristfällig logik eller brist på kontinuitet. Sådana fenomen kan ges olika förklaringar, bland dem också förklaringar av triviale slag som att textavsnittet ifråga inte tillmätts någon egentlig betydelse annat än som utfyllnad eller att det redigerats oskickligt.

Även texter som i huvudsak kan betraktas som utslag av en rationell beslutsprocess kan vara påverkade av tankar som finns

i omgivningen, internationellt eller i en inhemsk doktrindebatt, t ex debatten om det begränsade kriget. Texterna kan alltså förändras genom påverkan. Att fastställa en faktisk förekomst av påverkan är ett svårt metodiskt problem, där dock vissa principiella lösningar utvecklats och prövats.<sup>24</sup> Vad som däremot skapar *mottaglighet* för sådan påverkan kan dock inte undersökas med utgångspunkt i enbart texten.

Rationellt grundade förändringar kan också motverkas av doktrinen paradigmatiska karaktär. Paradigmbegreppet måste här användas med försiktighet, men kan öka förståelsen av de motkrafter, eller den tröghet, som anger förändringsprocessens villkor. En paradigmförklaring tycks vara relativt användbar för att förstå karaktären hos själva förändringsförloppet. Däremot säger inte denna förklaring något om vad som initierat förändringen. Själva planeringsprocessens karaktär, alltså de institutionella ramarna, kan också spela en roll i detta sammanhang.

Om däremot texten inte uteslutande betraktas som produkten av en rationell beslutsprocess, utan av en process med andra typer av rationalitet, bör det vara möjligt att återfinna spår av konflikter och av legitimerande resonemang som avviker från det formellt rationella mönstret. Förekomsten av dessa legitimerande resonemang kan tänkas markera den formella rationalitetens begränsade förklaringsvärde vad gäller doktrinförändringen.

Analysen av själva texten blir alltså i första hand ett försök att pröva både förklaringsvärdet och begränsningarna i det rationalistiska synsättet. Innehållsanalysen är däremot endast i begränsad utsträckning användbar för att avgöra vad som ligger bakom legitimerande resonemang och som därmed kan tjäna som förklaring till doktrinförändringen. Det textcentrerade perspektivet visar här sin ofrånkomliga begränsning, innehållsanalysen ger vissa anvisningar om vilka vägar en undersökning kan följa men anger inga säkra svar. Vid en given punkt leder inte innehållsanalysen längre, det finns en gräns för hur mycket som kan utvinnas ur texten.

En andra metod är att i stället undersöka hur texten tillkommit. Detta innebär att den byråkratiska och politiska utredningsprocessen blir intressant, liksom de grupperingar av formellt och informellt slag och de enskilda personer som agerar i processen. De parlamentariska utredningarna och de centrala militära staberna är de huvudsakliga institutioner inom vilka dessa processer äger rum.

Det är självfallet värdefullt att undersöka doktrintexternas till-

komst ur ett maktspelsperspektiv av detta slag. Här är det, i vart fall idealt, möjligt att med hjälp av förarbeten och interna överläggningar se åsikter som aldrig kommer med i den slutliga texten, interna motiv kan också identifieras på ett annat sätt. I sin undersökning av Viggen-projektet pekar Ingemar Dörfer t ex på att det i stort sett är samma personer som sitter i försvarsutredningar och kommittéer under 50- och första hälften av 60-talet, något som knappast kan ha undgått att sätta sin prägel på sättet att arbeta och hantera problem.<sup>25</sup> Samma förhållande gäller bland de civila tjänstemännen och de militära befattningshavarna. Det säkerhetspolitiska etablissemangen i Sverige omfattar få personer vilket gör att det oundvikligen växer fram starka informella kontaktnät.<sup>26</sup> Problemen ligger snarare i hur dessa fenomen skall kunna undersökas och vilket förklaringsvärde som skall tillmätas dem.

Undersökningar av ett bakomliggande maktspel reser en rad metodiska problem som är välkända inom historisk forskning. De gäller bland annat källmaterialet och dess tillförlitlighet men också hur aktörernas subjektiva syn på sitt agerande och sin betydelse skall hanteras. För forskaren måste det stå klart att vad aktörerna överblickar bara är en förklaringsnivå och att de i allmänhet skulle uppfatta det som nedsättande om de klassificerades som aktörer för bakomliggande intressen och strömningar. Men i en diskussion av övergripande och långsiktiga processer kan man knappast tillmäta det individuella maktspelet tillnärmelsevis samma betydelse som vid enskilda händelser av typen utrikespolitiska kriser, t ex midsommarkrisen, Kubakrisen eller strandningen av U-137, där enskilda beslut eller icke-beslut kan få mycket vittgående följder.

Detta är inte sagt för att förneka förekomsten av ett internt maktspel, av gruppfenomen och individuella aktörers påverkan. Vid olika specifika situationer, när en viss text formuleras eller i samband med beslut som direkt gäller en doktrinförändring, måste dessa faktorer beaktas. Ett exempel är den starka ställning som ÖB har haft som operativ chef och kontaktman gentemot regeringen, och som gjort det möjligt för den som innehar ÖB-ämbetet att på ett avgörande sätt påverka försvarets linje i olika frågor. Det bör dock understrykas att denna maktposition främst torde få ett genomslag på de försvarspolitiska frågorna, på anslagstilldelning och anslagsfördelning. Doktrinfrågorna har en mer långsiktig karaktär genom kraven på kontinuitet och på den speciella process varmed doktrinen formuleras. Med det tidsper-

spektiv jag här arbetar med blir också de enskilda beslutspunkterna inte helt avgörande. I en doktrinutveckling under nästan fyra decennier finns alltför många beslutspunkter och regleringar för att enskildheterna skulle bli avgörande.

I den tredje metoden är det inte texterna och deras tillkomst-historia som är det centrala utan det sammanhang i vilket doktrinen ingår. Här handlar det inte om att förklara en specifik formulering utan att avgöra vilka faktorer som utgjort bakgrunden till utformandet av doktrinen, alltså om att klarlägga försvarspolitikens förutsättningar i ett land som Sverige och förändringar i dessa förutsättningar.

Styrkan i denna metod är att den gör det möjligt att ta med hela det sammanhang i vilket doktrinen och dess tillkomst bara utgör ett element. Detta angreppssätt gör det därför möjligt att undersöka doktrinens *funktion* på ett annorlunda sätt i jämförelse med de båda andra metoderna. Metoden skiljer sig från dessa, inte bara genom att bygga på helt andra typer av material utan också genom att ge svar på en annan typ av frågeställning. De båda tidigare metoderna utgår från ett *aktörsperspektiv* och frågeställningen är här att avgöra vilka aktörerna är och hur de fungerar (Vilken grad av rationalitet? Vems rationalitet?) Den tredje metoden erbjuder visserligen möjligheter att studera aktörsperspektivet, men det är också den enda metoden där det går att kontrastera detta aktörsperspektiv med ett *strukturellt perspektiv* som syftar till att klarlägga aktörernas handlingsutrymme.

## Noter kapitel 2

- 1 Nordal Åkerman: "On the Doctrine of Limited War" (1972) s 26
- 2 Åkerman (1972) framhåller detta i definitionen av begreppet doktrin
- 3 Begreppet överdoktrin i svensk försvars- och säkerhetspolitik har bl a behandlats i Nils Andrén: "Internationell utveckling och svensk försvarsdoktrin" (1978)
- 4 Se sammanfattning i "Svenskt luftförsvar i framtiden enligt 1967 års luftförsvarsutredning" (1970)
- 5 Katarina Brodin: "Studiet av utrikespolitiska doktriner — teori och två empiriska tillämpningar" (1977), även "Finlands säkerhetspolitiska doktrin" (1971)
- 6 Brodin (1971) s 8 ff
- 7 Ibid s 12—13
- 8 Brodin (1977) s 243. Begränsningen i Brodins tes om de deklarerade doktrinerna som en gränssättande faktor för beslutsfattandet och



alltså som ett medel att minska osäkerheten i planläggningen framgår av hennes slutsats rörande USA:s officiella doktrin i början av 70-talet och dess institutionaliseringsgrad: "Resultaten kan tolkas som ett uttryck för att den amerikanska utrikesledningen officiellt bundit sig förhållandevis hårt för en politik, vars syfte sagts vara att definitivt avveckla det "kalla kriget" mellan världens ledande stormakter och skapa förutsättningar för en varaktig internationell avspänning. Även om amerikanska uttalanden ger föga ledning beträffande denna avspännings konkreta innehåll, så bör resultaten ändå ha relevans för en bedömning av Förenta Staternas framtida väg i utrikespolitiken" (s 241) samt vidare "Det kan finnas anledning att betona att ovanstående resonemang ingalunda är avsett att vara tillämpligt enbart på Nixonadministrationen. Doktrinstudier utgår ju tvärtom från antagandet att det som sägs inför offentligheten skapar bindningar och förväntningar som de officiella beslutsfattarna — oavsett person — i sitt framtida agerande har svårt att ignorera." (s 242)

- 9 Två exempel kan anföras på vådan av att tolka in för mycket av avsikter bakom utformningen av en text. När Överbefälhavaren (dvs i realiteten försvarsstaben) 1975 gav ut en öppen orientering kallad "Militärpolitik och stridskrafter" väckte det stor uppmärksamhet och irritation att ett särskilt avsnitt handlade om sovjetiska möjligheter att via det finländska järnvägsnätet transportera ett visst antal divisioner från Leningradområdet till en utgångsgruppering för anfall mot Sverige. Debatten kom bl a att handla om vilka skäl ÖB hade för detta diplomatiska utspel. I själva verket återspeglade bara orienteringen den specifika uppdelningen mellan olika ansvarsområden som fanns inom försvarsstabens underrättelseavdelning. Och den detalj som ansvarade för transport- och kommunikationsberäkningar redovisade helt enkelt vad man i detta sammanhang hade att komma med i fråga om tilltransportmöjligheter i närområdet.

Ett andra exempel gäller statsminister Palmes sk Paasikivi-tal i Helsingfors den 1 juni 1983 där bl a den svenska ståndpunkten beträffande en kärnvapenfri zon i Norden preciserades. Jag fäste mig vid att talet, på ett som jag uppfattade det inlindat sätt, kopplade samman den svenska inställningen i zonfrågan med frågan om respekten för Sveriges territoriella integritet i samband med kränkningar. Strax efteråt träffade jag en av talskrivarna som till min besvikelse kunde upplysa om att den finurliga kopplingen bara berodde på att olika textavsnitt med olika författare redigerats samman. Men, det är klart, fler än jag kan ju ha iakttagit en koppling och det var kanske inte alla som kom sig för att fråga om orsaken

- 10 Se Åke Uhlin: "Februarikrisen 1942" (1972) s 17 ff

- 11 För en diskussion av hindren mot att upptäcka och erkänna miljöproblemen se Lars J Lundgren och Jan Thelander: "Upptäckt och etablering av miljöproblem" (1983)



- 12 Uppdelningen är hämtad ur Brodin (1977) men återfinns också i andra sammanhang
- 13 Ett exempel på denna problematik som på senare år kommit att diskuteras i amerikansk samtidshistoria är vilka rationaliteter som styrde den våldsamma expansionen av de strategiska kärnvapenstyrkorna under andra hälften av 50-talet och första hälften av 60-talet. För att åstadkomma en koordinering mellan de olika försvarsgrenarnas kärnvapenstyrkor och möjligheter för en avvägning mellan operativa mål och resurskrav beslöt Eisenhower-administrationen 1960 att upprätta en integrerad mållista (National Strategic Target List) och en integrerad operationsplan (Single Integrated Operational Plan). Operationsplanens målsättningar och principer kom emellertid inte att bestämmas politiska och strategiska överväganden utan av den kapacitet som det strategiska bombflyget — Strategic Air Command — ansåg sig behöva för att med mycket hög säkerhet förintä alla vitala mål man kunde identifiera (en stad av Hiroshimas storlek skulle således anfallas med en 4,5 megatonsbomb och två 1,2 megatonsbomber, vilket kan jämföras med den 12,5 kilotonsbomb som fälldes mot Hiroshima). En viktig orsak till att den första integrerade operationsplanen fick denna utformning anses vara den förkrossande överlägsenhet som det strategiska bombflyget hade i utredningskapacitet gentemot marinen och armén. Det strategiska bombflyget hade 1 300 officerare vid sitt högkvarter i Omaha som kunde sättas in i arbetet på SIOP medan marinen bara kunde sätta in en bråkdel. Armén saknade i allt väsentligt intresse för den strategiska kärnvapenkrigföringen. Se bl a David Alan Rosenberg: "The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945—1960" i International Security spring 1983 samt Fred Kaplan: "The Wizzards of Harmageddon" (1983) s 263 ff
- 14 Graham T. Allison: "Essence of Decision—Explaining the Cuban Missile Crisis" (1971)
- 15 För en diskussion av spelteorin se t ex Håkan Wiberg: "Konfliktteori och fredsforskning" (1976). För en diskussion kring Allisons tillämpning se Knut Midgaard: "Spill og forhandlingsteoretiske perspektiver i konfliktstudiet" Norges almenlivenskaplige forskningsråd: "Forskningskonferanse om freds- og konfliktforskning" (1982)
- 16 Allison (1971) s 103 ff
- 17 Andrén (1978)
- 18 Ingemar Dörfer: "System 37 Viggen — Arms Technology and the Domestication of Glory" (1973) samt Arvid Cronenberg: "Militär Intressegrupp — politik" (1977)
- 19 Se Krister Wahlbäck: "Norden och blockuppdelningen 1948—49" Internationella Studier 1973: häfte B
- 20 Se t ex dokument återgivna i Nils Andrén och Åke Landqvist: "Svensk utrikespolitik efter 1945" (1965)

- 21 Ett exempel på en sådan text av stor deklatorisk betydelse är rapporten från den socialdemokratiska partistyrelsens atomvapenutskott "Neutralitet, försvar, atomvapen" (1960)
- 22 Se Kaplan (1983) som ett exempel på en undersökning som försökt klarlägga en skolbildning och dess betydelse för den långsiktiga utformningen av en politik. Kaplans undersökningsobjekt är det tänkande om kärnvapen som utvecklades vid RAND-corporation och som på olika kanaler, inte minst genom de enskilda experternas karriärer, spreds i det amerikanska försvarsetablissemang. När det gäller svenska förhållanden kan man här jämföra med den bild Cronenberg ger (Cronenberg 1977) av hur kretsen kring "Ny Militär Tidskrift" agerade för att vinna inflytande. För en mer allmän diskussion om militär professionalisering se Bengt Abrahamsson: "Militärer, makt och politik" (1972)
- 23 Se t ex Milton Leitenberg: "USA:s 'nya' kärnvapenpolitik" Internationella Studier 1980:5 samt Wilhelm Agrell: "Att planera det otänkbara — den militära verkligheten bakom terrorbalansen" i Jan Øberg (red): "Försvar för en kärnvapenfri värld" (1983). Se även not 11 ovan
- 24 Se Göran Hermerén: "Begreppet konstnärlig påverkan" (1966)
- 25 Dörfer (1973) s 30 f o 86 ff
- 26 Jämför här beskrivningen av arbetet med scenarier för försvarsplaneringen i Nils Andrén/Brita Schwarz: "Framtidsvisioner i Långsiktplaneringen" (1974) 523 ff

## II

# Försvarsdoktrinen 1945—1982

”Det är fyra ting som har fastslagits. Det ena är att alla vapenföra män böra vapenutbildas, det andra är att vapenutbildningen måste vara god, det tredje är att vårt försvar tillförsäkras goda och effektiva vapen, men det fjärde är att i all denna strävan skall också ingå ett stort mått av klok hushållning med medlen, att sparsamhet iakttages, så att vi få ett gott och starkt försvar för minsta möjliga kostnad och inom en kostnad, som det svenska samhället är i stånd att bära. Jag betraktar det således som en stor tillgång, att det har kunnat samlas en så stark enighet kring dessa riktlinjer.”

Försvarsminister Per Edvin Sköld  
i riksdagen 1945



### 3 Försvarsdoktrinen yttre förutsättningar

Oberoende av hur man skall betrakta doktrinen som ett försvarspolitiskt fenomen är det uppenbart att den måste analyseras i ett historiskt sammanhang. Utvecklingen i omvärlden och i det svenska samhället utgör själva referensramen för doktrinen och hur den formuleras vid olika tidpunkter. Det skulle emellertid föra alltför långt att här försöka skissera en sådan referensram i form av en tämligen elementär historisk översikt. Jag hänvisar läsaren till den referenslitteratur som finns på området.<sup>1</sup> I stället skall jag här i fem avsnitt ta upp några mer avgränsade frågor som har direkt betydelse för analysen av den svenska försvarsdoktrinen. I det första avsnittet behandlas den militärtekniska utvecklingen, särskilt i fråga om kärnvapen, i det andra behandlas den strategiska utvecklingen i och kring det nordiska området, i det tredje behandlas huvudlinjerna i den försvarspolitik Sverige fört under 1900-talet, i det fjärde avsnittet behandlas de institutioner och de former som försvarsdoktrinen formulerats i och i det femte avsnittet slutligen kommenteras hur doktrintexterna kan användas som källor.

#### 3.1 Kärnvapenupprustningen och de militära medlens förändrade karaktär

Vid sidan av förändringar i den internationella situationen kan utvecklingen av den militära teknikens huvudområden betraktas som den viktigaste rambetingelsen för ett litet land som Sverige. Nya allianser mellan grannar och avgörande tekniska genombrott kan båda rycka undan grunden för en befintlig doktrin.

Under andra världskriget bedrevs i de krigförande länderna ett mycket koncentrerat arbete med att ta fram ny militär teknologi genom satsningar på alla led i den militära forsknings- och utvecklingsprocessen från militärt relaterad grundforskning och



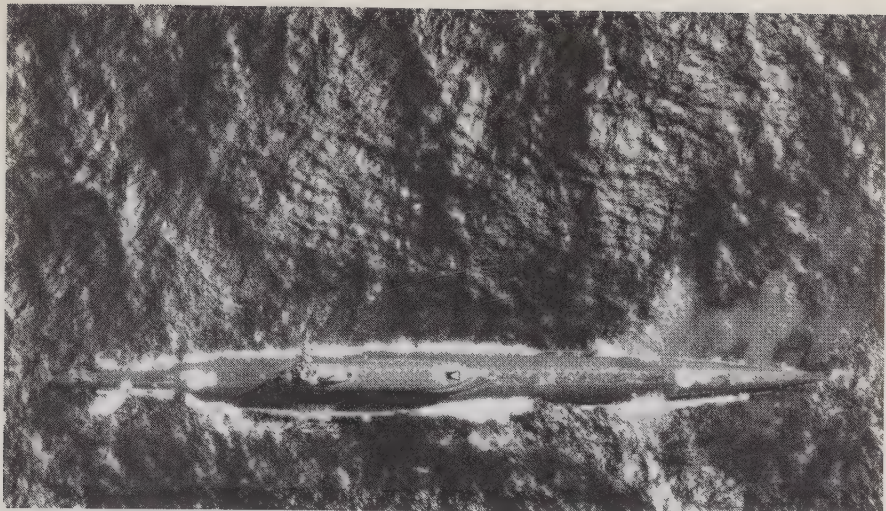
tillämpad forskning till experiment med prototyper och massproduktion av nya tekniska lösningar. Vid krigsslutet var det dock långt ifrån alla tekniska genombrott som omsatts i fungerande vapensystem och långt ifrån alla nya vapensystem som blivit operativa i en sådan omfattning att de på ett avgörande sätt påverkat krigsförloppet. Trots alla de tekniska förändringar som ägt rum under kriget var segrarmakternas stridskrafter 1945 tekniskt sett inte radikalt olika dem som fanns i krigets inledningskede.

Det var först under efterkrigstiden som andra världskrigets tekniska genombrott inom bl a rakettekniken, elektroniken och atomenergiforskning kom att tillämpas på bred front med långtgående konsekvenser på de militära organisationerna och de strategier som utvecklades för dessa.<sup>2</sup>

Det mest betydelsefulla genombrottet var kärnvapnen.<sup>3</sup> 1945 förfogade endast USA över det nya vapnet, produktionskapaciteten var dock mycket begränsad och några speciella kärnvapenstyrkor fanns inte. Den enda tekniskt möjliga vapenbäraren var tunga bombflygplan. Den amerikanska kärnvapenupprustningen grundades inledningsvis på antagandet att Sovjetunionen först långt in på 50-talet skulle ha löst alla de vetenskapliga och tekniska problemen som var förknippade med konstruktion av laddningar. Det sovjetiska kärnvapenprovet 1949 resulterade tillsammans med det kalla kriget i ett omfattande upprustningsprogram för de amerikanska kärnvapenstyrkorna, sedan 1946 organiserade i Strategic Air Command (SAC). SAC:s primäruppgift blev att vid ett krigsutbrott kunna förintä den sovjetiska kärnvapenpotentialen.<sup>4</sup>

Inledningsvis utrustades SAC med bombflygplan med medellång räckvidd (B-29, B-50), vilka var beroende av lufttankning och framskjutna baser för att kunna nå mål djupt in på sovjetiskt område. Vid mitten av 50-talet började flygplan med interkontinental räckvidd (B-52) tillföras SAC. USA utförde sitt första väteladdningsprov 1951 och med tillförsel av vätebomber från mitten av 50-talet mångdubblades SAC:s kapacitet genom att flera mål skulle kunna förintas med samma vapen. 1956 räknade SAC:s ledning med att under gynnsamma omständigheter — överraskande angrepp mot Sovjetunionen — kunna anfälla samtliga mål upptagna på den strategiska mållistan inom loppet av två till tre timmar.<sup>5</sup>

Även sedan Sovjetunionen genomfört sin första lyckade provsprängning av en plutoniumladdning förblev produktionstakten



*Sovjetunionens kärnvapenkapacitet byggdes upp från mitten av 50-talet med en rad vapensystem med kort och medellång räckvidd, däribland bombflygplan, markbaserade missiler och ubåtsbaserade missiler. Bilden föreställer en ubåt av GOLF-klassen, beväpnad med tre medeldistansmissiler. 1976 baserade Sovjetunionen 6 ubåtar av typ GOLF-II i Östersjön. Foto: Försvarsstaben*

av nya laddningar mycket låg; fram till och med 1954 genomförde man endast sju provsprängningar.<sup>6</sup> Först kring 1954 torde de sovjetiska flygstridskrafterna ha utrustats med de operativa kärnladdningarna, vilket är väsentligt senare än vad man på amerikanska sida bedömde efter den första provsprängningen. Sovjetunionen förfogade i inledningsskedet endast över flygplan med mycket begränsade prestanda. I början av 50-talet inleddes ett tiotal utvecklingsprojekt av nya vapenbärare och under senare hälften av 50-talet och början av 60-talet blev en uppsättning av system med medellång räckvidd operativa: bombflygplan, medeldistansmissiler och ubåtsbaserade missiler.<sup>7</sup> Sovjetunionens kapacitet till interkontinental krigsföring förblev obetydlig fram till början av 60-talet då interkontinentala missiler ingående i de nyorganiserade strategiska rakettrupperna blev operativa.

Från slutet av 50-talet betonades från officiellt sovjetiskt håll starkt betydelsen av kärnvapen i ett kommande krig, och nödvändigheten att prioritera dessa vapen på andras bekostnad.<sup>8</sup> Under åren 1963–65 utsattes denna uppfattning för en omfattande

kritik som ledde till att de konventionella stridskrafternas betydelse ånyo började understrykas.<sup>9</sup>

Under 60-talet förlorade de kärnvapenbärande bombflygplanen i betydelse i och med att USA och något senare Sovjetunionen byggde upp stora arsenaler av interkontinentala och ubåtsbaserade missiler, vilka med kort förvarning kunde nå sina mål. Missilerna utvecklades mot allt större träffsäkerhet samtidigt som de ubåtsbaserade missilerna fick längre räckvidd. För modernisering av det befintliga strategiska bombflyget utvecklade USA under 70-talet flygplansburna kryssningsmissiler.

Under 60- och 70-talen integrerades framför allt de strategiska kärnvapnen i lednings- och förvarningssystem anpassade till de nya vapenbärarnas snabbhet och de möjligheter som rymdteknik och datorteknik gav för spaning, informationsbehandling och kommunikation.

Kärnvapen utvecklades emellertid inte bara för strategisk krigföring utan också för taktiskt bruk. Från 1954 och framåt utplacerades taktiska kärnvapen vid NATO-förbanden i Västeuropa. 1957 gavs chefer för högre förband rätt att utnyttja kärnvapen i händelse av ett angrepp österifrån. Under intryck av debatten om begränsade krig beslöt Kennedy-administrationen 1961 om en ökad satsning både på taktiska kärnvapen och konventionella stridskrafter, samtidigt som striktare kontrollbestämmelser för de taktiska kärnvapnen infördes. För NATO-försvaret i Västeuropa utvecklades en doktrin kallad "Flexible Response", som officiellt antogs av NATO 1967 och innebar att ett angrepp med konventionella stridskrafter i första hand skulle mötas konventionellt, och om detta inte var tillräckligt med en gradvis eskalerad kärnvapeninsats.

De sovjetiska mark- och flygstridskrafterna började utrustas med taktiska kärnvapen i slutet av 50-talet. Kring mitten av 70-talet fanns uppskattningsvis 10 000 kärnladdningar utplacerade i Europa, varav ca 7 000 på NATO-sidan. Huvuddelen av dessa laddningar utgjordes av artillerigranater.<sup>10</sup> 1977 föreslog man från amerikansk sida att utrusta NATO-förbanden med neutronstridsspetsar, ett förslag som dock drogs tillbaka ett år senare. Samtidigt började Sovjetunionen ersätta de medeldistansmissiler som blivit operativa i början av 60-talet, en åtgärd som inte reglerades av SALT-avtalen. Från NATO framfördes detta som motiv för utplacering av en ny generation medeldistansvapen i Västeuropa, en utplacering som inleddes på hösten 1983.

Sammantaget har kärnvapenupprustningen kännetecknats av



en mycket snabb teknisk utveckling och skiften mellan olika vapengenerationen med dramatiska skillnader i prestanda. Utvecklingen av militär infrastruktur, planläggning och doktriner har tenderat att följa *efter* de teknologiska genombrotten, vilket bl a illustreras av den omfattande offentliga debatten om kärnvapnens roll i krigföringen först i USA och sedan i Sovjetunionen. Antalet kärnladdningar har kontinuerligt ökat, men samtidigt har både laddningarnas och vapenbärarnas karaktär förändrats. Fram till början av 60-talet utvecklades allt kraftigare laddningar, med det sovjetiska 56-megatontestet 1961 som den kraftigaste någonsin. De stora laddningarna uppfattades dock som militärt svåransvända och utvecklingen har i stället gradvis gått i riktning mot mindre och träffsäkrare laddningar.

Även om kärnvapnen utgjort det avgörande elementet i den militärtekniska utvecklingen under efterkrigstiden så har utvecklingen också varit mycket genomgripande på andra områden. Huvuddelen av de satsningar som stormakterna gjort på militär forskning och utveckling och på anskaffning av militär materiel har gällt de icke-nukleära stridskrafterna och därtill hörande teknik.

Två genomgripande förändringar som ägt rum sedan andra världskriget kan här lyftas fram. Den första är den dramatiskt ökade betydelsen av elektronik i praktiskt taget alla tekniska system och inom praktiskt taget alla militära verksamhetsområden. Elektroniken har skapat nya förutsättningar för spaning, målsökning, samband och informationsbehandling och har därmed förändrat krigföringens former.<sup>11</sup> Men den militära tillämpningen av elektroniken har också, tillsammans med bland annat rymdtekniken, förändrat förutsättningarna för fredstida övervakning och därmed också för rustningskontroll, militär beredskap och krigsförberedelser.<sup>12</sup>

Denna utveckling har bidragit till en andra genomgripande förändring, den kostnads- och prestandastegring som inträffat vad gäller militärt dominerande vapensystem som stridsflygplan, stridsvagnar, ytstridsfartyg och ubåtar. Denna utveckling beror i första hand på en ökad komplexitet, på tillämpningen av alltmer avancerade tekniska lösningar och på en kontinuerlig anpassningsprocess mellan medel och motmedel. Denna långsiktiga kostnads- och prestandautveckling har under efterkrigstiden fått stor betydelse för försvarsekonomi, försvarsindustri och försvarsstruktur i de länder som satsat på den militära högteknologin.

### 3.2 Norden i stormaktsstrategierna

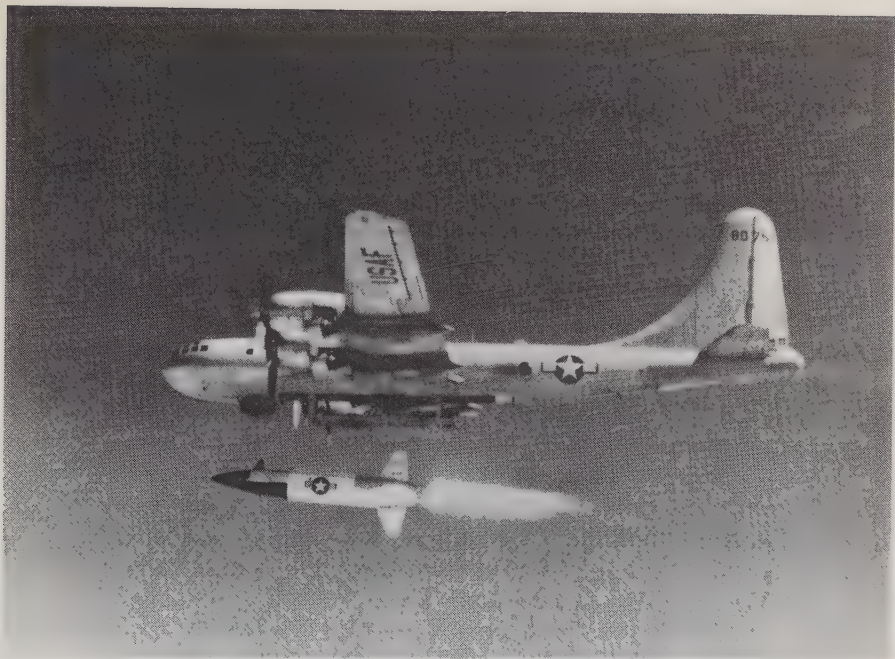
För Sveriges vidkommande har den internationella utvecklingen och maktblockens rustningar uppfattats som betydelsefulla på två sätt, dels genom att risken för en stormaktskonflikt och dess natur påverkats, dels genom att det nordiska områdets betydelse för stormakterna, och därmed dess utsatthet, förändrats till följd av de övergripande processerna. Det sammanfattande begrepp som här kommit att användas, och som lånats från perceptionspsykologin, är hotbild. Hotbilden består av tolkningar av potentiella angripares resurser och avsikter och antaganden om situationer där dessa avsikter skulle kunna omsättas i handling.

Det nya läge som uppstod efter andra världskriget innebar stora förändringar också för Nordens vidkommande. I och med att Tyskland försvunnit som maktfaktor blev Nordens strategiska betydelse en funktion av den framväxande globala maktfördelningen, och fyra perioder kan här urskiljas.

Den första perioden, från krigsslutet fram till 1947—48, kännetecknades av ett begränsat amerikanskt intresse för det nordiska området.<sup>13</sup> Baserna på Grönland och Island betraktades som mer intressanta än den skandinaviska halvön. I och med de ökande motsättningarna med Sovjetunionen och planerna på en västlig försvarsallians ökade det amerikanska intresset att få med de skandinaviska länderna, vilket bl a påverkade inställningen till planerna på ett skandinaviskt försvarsförbund.<sup>14</sup> USA:s intresse var fortfarande främst defensivt, det gällde att försöka hålla en bastion i Skandinavien i händelse av storkrig.<sup>15</sup> Sovjetunionens strategiska position förändrades i och med krigsslutet, då man blev den dominerande makten i Östersjöområdet. Sovjetunionens marina stridskrafter var dock begränsade de närmaste åren efter kriget. Sovjetunionens främsta intresse i det nordiska området förefaller under denna period ha varit de förändrade relationerna till Finland.<sup>16</sup>

Den andra perioden kan urskiljas mellan 1948—49 och början av 60-talet. USA:s intressen beträffande det nordiska området förändrades här framför allt som en följd av upprustning av det strategiska bombflyget. För att nå mål i västra Sovjetunionen från baserna i Nordamerika, Thule och Keflavik var flygrutter över den skandinaviska halvön de mest fördelaktiga. USA ansåg inte att man hade behov av att permanent stationera enheter ur SAC i Skandinavien, bl a på grund av basernas sårbarhet för ett sovjetiskt angrepp. Däremot ingick man 1952 ett avtal med Norge





*Ännu i början av 50-talet utgjordes huvuddelen av det amerikanska strategiska bombflyget av propellerflygplan, bl a av typen B-50 som var en vidareutveckling av krigsårens B-29. För att minska bombplanens sårbarhet prövades olika typer av missiler som skulle avfyras i närheten av anfallsmålet. Foto: U S Airforce*

som innebar att vissa installationer för SAC:s räkning uppfördes vid flygbaserna Sola och Gardemoen, främst för bränslepåfyllning för bombplan och eskorterande jaktplan.<sup>17</sup> Flygrutterna från de norska baserna mot mål i Sovjetunionen var sannolikt planerade att gå också över svenskt luftrum. Vilka eventuella kontakter som kan ha förekommit mellan USA och svenska myndigheter i denna fråga är inte utrett. Vissa framstötar gjordes uppenbarligen från amerikansk sida 1952—53 om fredstida stationering av jaktflyg i Danmark och Norge.<sup>18</sup> Utöver detta förekom på amerikanskt håll en diskussion under 50-talet om offensiva operationer i olika flankområden, bland annat Östersjön. Från sovjetisk sida genomfördes under 50-talet en omfattande utbyggnad av marinstridskrafterna i Östersjön och Östersjömarinen blev den i särklass största av de fyra sovjetiska marinerna. Sovjetunionen fick

genom denna utbyggnad en mycket stark militär position i Östersjön. De svensk-sovjetiska relationerna var problematiska under större delen av perioden och särskilt i samband med den flygincident 1952 då två svenska militärplan gick förlorade, den s k Catalinaaffären.<sup>19</sup>

Från slutet av 50-talet började ett antal grundläggande förhållanden förändras och här kan man urskilja en tredje period som i stort sett sträcker sig fram till senare hälften av 70-talet, då avspänningen mellan supermakterna började försvagas. Genom att det amerikanska strategiska bombflyget ombeväpnades till interkontinentala missiler och långdistansbombplan försvann behovet av framskjutna stödjepunkter. Inflygning mot mål i Sovjetunionen kunde nu ske längs den kortare rutten direkt från Nordamerika över nordpolen. Samtidigt ökade emellertid betydelsen av havsområdena kring Norge. 1960 togs den första atomdrivna amerikanska ubåten med Polaris-missiler i tjänst. Med en räckvidd på ca 200 mil måste dessa missiler avfyras från havsområden nära Sovjetunionen. USA inledde ett hemligt samarbete med Norge för att bygga navigationssystem längs den norska kusten och på Jan Mayen som skulle underlätta ubåtarnas navigering.<sup>20</sup> Men själva Norge framstod också som betydelsefullt mot bakgrund av tanken på begränsade krig, vilket motiverade planering och övningar av omfattande NATO-förstärkningar. Till följd av Norges och Danmarks bas- och atomförbehåll var det inte aktuellt att stationera allierade trupper permanent i de bägge länderna.

Förändringarna i den sovjetiska strategin var minst lika genomgripande som de amerikanska. Genom den västtyska återupprustningen och inrättandet av enhetskommandot BALTAP 1961 förändrades maktförhållandena i Östersjön, något som ytterligare underströks av att Sovjetunionen under 60-talet ändrade tyngdpunkten i sin marina utveckling från östersjömarinen till norra marinen, som snabbt blev den mest välutrustade. Antalet ubåtar reducerades drastiskt i Östersjömarinen. Norra marinen, baserad kring Murmansk, byggdes upp dels som en stark ubåtsjaktflotta uppenbarligen riktad mot Polaris-utbåtarna, dels som en ubåtsflotta med atomdrivna attackubåtar och robotubåtar. Nordkalotten och de omgivande haven kom på dessa sätt att bli ett område av primär betydelse för supermakternas kärnvapenstrategier. För Sveriges vidkommande innebar förändringarna under den tredje perioden att landet i lägre grad direkt berördes av stormaktsstrategierna.

Från andra hälften av 70-talet har detta mönster ånyo genomgått förändringar och här kan man tala om en framväxande fjärde period som dock är besvärligare att skissera än de tre föregående, framför allt därför att den ännu 1984 inte kan betraktas som avslutad. Under 70-talet minskade Norska havets betydelse i USA:s kärnvapenstrategi genom övergången till nya ubåtsbaserade missiler med väsentligt längre räckvidd än Polaris. På motsvarande sätt innebar längre räckvidd hos sovjetiska missiler att ubåtarna inte i lika hög grad som tidigare måste passera ut i Nordatlanten för att kunna nå sina mål. Havsområdenas strategiska betydelse påverkades även av andra faktorer, som planerade operationer med attack- och jaktubåtar och med stridsgrupper av övervattensfartyg både från den amerikanska marinen och den sovjetiska norra marinen, som förfogade över allt slagkraftigare enheter.<sup>21</sup>

Amerikanska planer på att uppträda med hangarfartygsgrupper i de nordliga havsområdena kan ses mot bakgrund av en på flera plan aktiverad strategi sedan slutet av 70-talet, bl a inriktad på att förbereda operationer i för Sovjetunionen känsliga flankområden. I början av 80-talet slöts avtal med Norge om förhandslagring av tung utrustning åt förband ur den amerikanska marin-kåren i Trøndelag, och avtal med både Danmark och Norge om överförande av amerikanska taktiska flygförband till vissa gemensamma baser i händelse av kris eller krig.<sup>22</sup>

Den nya generationen flygplansburna och ubåtsbaserade kryssningsmissiler innebar också att skandinaviskt luftrum ånyo blev aktuellt som överflygningsområde vid en kärnvapenkonflikt, något som framför allt uppfattades som problematiskt för Finland och Sverige. Både utvecklingen av kryssningsmissilerna och avtalen om basering av amerikanska taktiska flygstridskrafter i Danmark och Norge anses på många håll ha ökat Sovjetunionens intresse av ett framskjutet luftförsvar över det skandinaviska området. Samtidigt är det uppenbart att Sovjetunionens inställning till Sverige och den svenska neutraliteten genomgått en förändring, vilket bl a tagit sig uttryck i en rad militära incidenter från början av 80-talet. Den konflikt som uppstått mellan Sverige och Sovjetunionen bl a på grund av ubåtskränkningar kan innebära att Östersjön fått en strategisk betydelse för Sovjetunionen som mer är en följd av relationerna med Sverige och synen på det nordiska området och mindre är en följd av de direkta kärnvapenstrategiska förhållandena.<sup>23</sup>



### 3.3 Enigheten framför allt! Efterkrigstidens försvarspolitik och dess ursprung

I detta avsnitt avser jag att sammanfatta huvuddragen i den konkreta politiken beträffande försvaret, framför allt försvarskostnadernas utveckling, materielanskaffningen och de viktigaste politiska stridsfrågorna. Det måste återigen understrykas att detta inte skall betraktas som någon uttömmande analys utan som en del av en skiss av den verklighet som omger doktrinen, och mot vars bakgrund doktrinen kan göras begriplig.

1945 är inte år noll i svensk försvarspolitik. Av en rad orsaker som delvis är tämligen triviala har året 1945 fått en vattendelares status i svensk historia, något som inte är sakligt motiverad och som försvårar analyser av olika samhälleliga företeelser. En illasinnad läsare kanske anmärker att denna bok inte utgör något undantag och jag skall inte på något sätt förneka att det förmodligen skulle vara mycket givande att undersöka 30-talets, krigsårens och efterkrigstidens försvarsdoktrin som en helhet. Men den uppgiften kan av självklara skäl inte lösas inom en doktorsavhandlings ram.

Gränsdragningen 1945 hindrar inte att en undersökning som begränsas till efterkrigstiden måste ta hänsyn till den stora betydelse som andra världskriget hade för synen på 20- och 30-talets politik och på förutsättningarna för den svenska försvarspolitik. Både försvarsdoktrinen och den konkreta försvarspolitik kan i betydande grad betraktas som ett arv, som delvis kan föras tillbaka till sekelskiftet.

1900-talets svenska försvarspolitik har präglats av tre genomgripande förändringar: moderniseringen av en föråldrad försvarsstruktur, övergången från centralförsvarsprincipen till perifärförsvar och slutligen den fortlöpande och periodvis revolutionerande utvecklingen av den militära tekniken. De bägge världskrigen och det kalla kriget har fungerat som yttre katalysatorer på dessa förändringar, precis som i andra europeiska länder. Sverige är i de här nämnda avseendena på intet vis unikt, de strukturella förändringarna är ett allmänt förekommande fenomen. Men de historiska och institutionella förutsättningarna för dessa förändringar skiljer länderna från varandra.

1901 års härordning innebar att det svenska försvaret frångick indelningsverket och byggdes upp som en värnpliktsarmé av det slag som sedan lång tid var gängse i Europa. Unionsupplösningen 1905, liksom de tilltagande motsättningarna mellan stormak-

terna i Europa förändrade Sveriges strategiska situation. Också försvarets inriktning förändrades under perioden fram till första världskriget i riktning mot ett periferiförsvär med målet att tidigt avvärja invasioner över landgränsen eller Östersjön.

Den andra Staafska försvarsberedningen, som utmynnade i 1914 års försvarsordning, underströk faran av såväl land- som sjöinvasioner och fördelningen av uppgifter i invasionsförsvaret mellan armén och flottan:

”Armén ensam kan möta anfall över vår landgräns och över isen. Gentemot landstigningar, såväl större som mindre, kräves en samverkan mellan flottan och armén. Då svenska flottan icke kan göras så stark, att den förmår trygga Sveriges hela kust vare sig mot smärre landstigningar eller mot stora överskeppningar, så måste armén räkna även med uppgiften att, där ej flottan förmått avvärja eller förekomma sådana, möta dem till lands”.<sup>24</sup>

Ett av elementen i den strukturella förändringen av krigsmakten från sekelskiftet var alltså den centrala roll som tilldelades flottan. Bakgrunden till denna betoning var framför allt den kraftiga kapprustning som de ledande europeiska stormakterna var inblandade i sedan 1890-talet och som präglades av såväl kvantitativa som kvalitativa förstärkningar av flottorna.<sup>25</sup> De svenska marina rustningarna, och deras inrikespolitiska konsekvenser i den välkända F-båtsstriden, kan alltså betraktas som en del i ett större rustningsförlopp, låt vara långt ute i dess periferi. Ett av de huvudsakliga argumenten för att anskaffa pansarskepp av denna typ till den svenska flottan var det ”marginaleffektsresonemang” som senare kommit att tillämpas i en rad sammanhang. Vid en konflikt i Östersjöområdet antogs det att stormakternas tyngsta artillerifartyg, slagskepp och pansarkryssare, skulle vara låsta i kampen mot huvudmotståndaren. Genom att förfoga över pansarskepp av sådant slag att de endast kunde nedkämpas med de tyngsta artillerifartygen skulle Sverige kunna hålla sig utanför en konflikt. De marginella styrkor en stormakt skulle kunna avdela mot Sverige skulle inte vara nog för att vinna sjöherravälde.<sup>26</sup> Redan före första världskriget fanns flera av de nyckelelement i det strategiska tänkandet som kommit att dominera ända in på 70-talet.

Med första världskriget minskade de inrikespolitiska motsättningarna kring försvarsfrågan, motsättningar som förutom flottan främst gällde övningstidens längd för de värnpliktiga. Den nya maktfördelningen i Europa efter första världskriget påverkade Sveriges strategiska situation i framför allt flera avseenden.



Mellan Sverige och det framväxande Sovjetunionen uppstod det självständiga Finland, liksom de baltiska staterna. Uppkomsten av en "cordon sanitaire" och framför allt av ett militärt starkt Polen uppfattades ur ett svenskt perspektiv som en ny kraft i maktbalansen, som ersatte det nedrustade Tysklands roll som Rysslands/Sovjetunionens "huvudmotståndare" i strategiska kalkyler.<sup>27</sup> I och med Tysklands starkt försvagade ställning försvann också förutsättningarna för de stormaktsmotsättningar som sekelskiftets och 10-talets försvarspolitik utgått från. En bidragande faktor till atmosfären av avspänning var också uppkomsten av Nationernas Förbund och de förhoppningar som knöts till möjligheterna att inom dessa ramar förverkliga kollektiv säkerhet.

Strax efter första världskrigets slut, i november 1919, tillsatte regeringen Edén en "försvarsrevision" med uppdrag att föreslå en reduktion av försvaret mot bakgrund av det rådande läget. Revisionen lade fram sitt betänkande 1923, vari bl a konstaterades att avsaknaden av svensk landgräns med en stormakt minskade landstridskrafternas betydelse medan förintandet av den tyska stormaktsflottan och de ryska stridskrafternas försvagning ansågs öka flottans möjligheter.<sup>28</sup>

Försvarsrevisionen föreslog en betydande nedskärning av den befintliga försvarsorganisationen. Det blev emellertid den socialdemokratiska regering som tillträdde 1924 som vann majoritet för sitt förslag, vilket gick längre än försvarsrevisionen. Förslaget, som utmynnade i 1925 års försvarsordning, innebar en kategoriklyvning i värnpliktsystemet, där endast ca 60 % av årsklassen inkallades till vapentjänst. Ett stort antal fredsförband lades ner till följd av det minskade utbildningsbehovet och arméns krigsorganisation skars ner till 4 fördelningar (mot 12 i 1914 års försvarsordning). Nedskärningarna i flottan var mindre omfattande och beslut om ett självständigt flygvapen fattades. Detta senare indikerar att 1925 års försvarsordning inte enbart var ett nedrustningsbeslut, utan också hade drag av modernisering av en i många avseenden föråldrad organisation. Nedläggning av fredsförband, som blev den mest påtagliga omedelbara effekten av 1925 års försvarsbeslut, har sedan andra världskriget förekommit både under perioder med stigande reala försvarsutgifter och under perioder med oförändrade. Förändringar i fredsorganisationen måste därför också ses som utslag av en kontinuerlig strukturomvandling av utbildningsapparaten och försvaret som helhet.

Den militära debatten under slutet av 20-talet och 30-talet återspeglade detta strukturomvandlingsperspektiv. Också efter 1925 års försvarsbeslut hade det svenska försvaret samma karaktär som före första världskriget, med en numerärt stor armé huvudsakligen bestående av infanteri och kavalleri och en kustflotta bestående av artilleri- och torpedfartyg. En krets officerare kring tidskriften "Ny militär tidskrift" drev en mot försvarsledningen oppositionell linje som gick ut på att mängden infanteri och antalet fördelningar inte var det centrala utan kvalitén på förbanden, deras motorisering och tillgång till flygunderstöd.<sup>29</sup> Kretsen kring Ny militär tidskrift har sin motsvarighet i försöken till alternativt militärt tänkande i den franska och den brittiska armén under mellankrigstiden. I inget av dessa tre fall vann det alternativa tänkandet något avgörande gehör.

Under 30-talet förändrades ånyo Sveriges strategiska situation, framför allt genom det försämrade internationella politiska klimatet, det nazistiska Tysklands återupprustning och expansionspolitik, Sovjetunionens snabbt växande militära styrka och sammanbrottet i försöken att etablera det kollektiva säkerhetssystemet och att åstadkomma varaktiga rustningsbegränsningar. 1930 års försvarskommission arbetade parallellt med dessa förändringar och kunde först efter fem år lägga fram sitt betänkande som både pekade på de politiska förändringarna och på den tekniska utvecklingen framförallt i fråga om flygplan.<sup>30</sup> 1936 års försvarsbeslut innebar en viss förstärkning av försvaret, framför allt materiellt. Försvarets högsta ledning förändrades också genom tillkomsten av försvarsstaben.

Motsättningarna mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna var betydande under arbetet med 1930 års försvarskommission och 1936 års försvarsbeslut. Motsättningarna gällde både tolkningen av allvaret i det internationella läget och omfattningen av den svenska upprustningen. I takt med de akuta kriserna 1938 och 1939 avtog dessa motsättningar, samtidigt som regeringen anslog ytterligare medel till försvaret utöver ramen i 1936 års försvarsbeslut.

Andra världskriget fick en rad mycket djupgående konsekvenser för den svenska försvarspolitik under de följande decennierna. Konsekvenserna kom att gälla de huvudsakliga doktrinerna, försvarets struktur och den psykologiska präglingen av allmänheten och försvarets personal. Det var framför allt två förhållanden som fick stor betydelse i dessa avseenden, dels Sveriges bristfälliga militära beredskap under de första krigs-

åren,<sup>31</sup> dels det faktum att Sverige, trots detta och trots ett ytterst ogynnsamt strategiskt läge, kunde hålla sig utanför kriget. Dessa förhållanden tjänade till att befästa vissa tidigare redan starka uppfattningar.

Den bristande beredskapen i krigets inledningsskede kom att skapa något som kan beskrivas som ett "1925-trauma" i svensk försvarspolitik, som ännu under 60- och 70-talen spelade en betydande roll i debatten kring försvaret. Andra världskriget föreföll att besanna alla de farhågor som motståndarna till 1925 års försvarsordning fört fram: förhoppningarna om en fredlig utveckling under kollektiv säkerhet infriades inte och förstärkningen av försvarsorganisationen, både i fråga om utbildning och materiel, visade sig vara en mycket utdragen och svårgenomförbar process.

Det tyska anfallet på Danmark och Norge den 9 april 1940 förstärkte denna uppfattning genom att bristerna i den svenska försvarsberedskapen så tydligt demonstrerades. En direkt följd av krigshändelserna under de första åren blev att synen på den "nådatid" försvaret kunde räkna med förändrades. Bakom 1925 års försvarsordning, och resonemangen ända fram till 1939, låg bl a antagandet att ett anfall mot Sverige skulle ta så lång tid att förbereda att huvuddelen av landstridskrafterna skulle få flera månaders förberedelseid.<sup>32</sup>

Däremot syntes andra världskriget i allt väsentligt bekräfta en annan central tes, den s k marginaleffektteorin. På grund av striderna mot västmakterna och Sovjetunionen var Tysklands huvudsakliga stridskrafter från sommaren 1941 bundna på andra frontavsnitt. Sverige kunde därför — i vart fall tillsynes — åstadkomma en slags marginell avskräckning genom att förbereda ett motstånd som skulle ta alltför lång tid och alltför stora resurser att kämpa ner.<sup>33</sup> Också neutralitetens praktiska betydelse kom att understrykas av det faktum att Sverige inte drogs in i kriget. Det grundläggande säkerhetspolitiska rollvalet kom därför inte att ifrågasättas på samma sätt som i de nordiska grannländerna, som alla drogs in i kriget. Förutom marginaleffektsteorin, kom också den s k vakuum-teorin att tillsynes bekräftas, dvs synsättet att ett militärt tomrum automatiskt uppfylls av någon av de stridande parterna, om inte annat så av rädsla för att motparten skall hinna skjuta fram sina positioner först.<sup>34</sup>

Den svenska försvarspolitik under krigsåren präglades av betydande militära förstärkningar. Dessa förstärkningar, liksom utvecklandet av en inhemsk krigsindustri, började först på allvar

efter den 9 april 1940, med de förändringar i Sveriges strategiska läge och försörjningssituation som då inträffade. Den produktionskapacitet som byggdes upp gällde främst stridsflygplan och tung armémateriel.<sup>35</sup> 1941 tillsattes en parlamentarisk utredning med uppdrag att dra upp riktlinjerna för den framtida försvarsorganisationen, dock utan att framlägga en ny försvarsordning på grund av den osäkerhet som rådde om den framtida utvecklingen.

1942 års försvarsbeslut innebar en fortsatt kraftig upprustning som huvudsakligen var genomförd vid krigsslutet. Antalet fördelningar i armén hade då fördubblats jämfört med 1939 (från 5 till 10) och såväl flottan som flygvapnet hade ungefärligen fördubblats numerärt. Besluten om upprustningen, framför allt 1942 års försvarsbeslut, hade fattats i stor enighet mellan partierna i samlingsregeringen.

Andra världskriget påverkade emellertid inte bara synen på den svenska försvarspolitikerna utan också synen på krigets karaktär. Andra världskriget var det första verkligt totala kriget, som inte bara fördes mellan två arméer vid en front utan som urskiljningslöst drabbade hela de krigförande samhällena. Detta var inte bara konsekvensen av krigföringens förändrade karaktär, av ytkriget och den alltmer destruktiva flygkrigföringen, utan också av ett synsätt på krigets mål och medel, där fiendens samhälle och motståndsvilja betraktades som legitima mål.<sup>36</sup> Före andra världskriget användes fortfarande termen ”öppen stad” som en försvarspolitisk realitet.<sup>37</sup>

Den oinskränkta luftkrigföringen, utnyttjandet av femtekolonn, hot och propaganda samt avspärrningen av Sverige gav upphov till totalförsvarstanken, att hela samhället måste krigsorganiseras för att kunna motstå krigets direkta och indirekta verkningar. I Sverige ledde detta till en mycket omfattande administrativ uppbyggnad, både av nya myndigheter och av krigsplanläggning inom befintliga myndigheter. Denna strävan efter ett krigsorganiserat samhälle har fortsatt att sätta sin prägel på totalförsvarets struktur under efterkrigstiden. De militära operationerna under kriget var också av ett nytt slag, där manövrerandet spelade en central roll, liksom de tekniska systemens prestanda. Andra världskriget var i långt högre grad än det första ett tekniskt krig. Stora anfallsoperationer präglade krigföringen, med mekaniserade och luftlandsatta trupper och kustinvasioner från specialfartyg.

1945 års försvarskommitté tillsattes för att dra upp riktlinjerna



för den fredstida försvarspolitiken med annorlunda samhällsekonomiska prioriteringar. Den inrikespolitiska situationen var dock i väsentliga avseenden en annan än efter första världskriget. Samlingsregeringens enighet om försvarspolitiken och det fortgående behovet av ett starkt militärt försvar kvarstod också efter det att regeringen avgått.

Världsläget var också ett annat, eftersom åren efter 1945 inte präglades av någon allmän demobilisering, avspänning och ny internationell ordning jämförbar med efter 1918. Från militärt håll var intresset starkt att förhindra en upprepad genomgripande reduktion av försvarsorganisationen. Likt 1930 års försvarskommission kom 1945 års försvarskommitté dessutom att arbeta under ett internationellt politiskt klimat som genomgick betydande förändringar. När betänkandet lades fram i slutet av 1947 stod det redan klart att samarbetet mellan segrarmakterna hade avslösts av en öppen konflikt. När försvarsbeslutet fattades på våren 1948 var det kalla kriget ett faktum genom händelser som Pragkuppen och Berlinblockaden. De ingrepp som kommittén föreslagit i försvarsorganisationen dämpades betydligt i försvarsbeslutet där tonvikten istället lades vid att anpassa försvaret efter krigets lärdomar, bl a genom en ökad satsning på luftförsvarsjakt och övergång till jetdrivna flygplanstyper för både dag- och nattjaktsuppgifter. Satsning på stora övervattensfartyg ansågs inte ändamålsenligt. Beslutet 1948 fick inte formen av en ny femårsplan, eftersom ÖB inte ansåg att den tekniska och strategiska utvecklingen tillräckligt kunde överblickas. Beslutet innehöll endast allmänna riktlinjer för försvarets utveckling under den följande tioårsperioden.

Det nordiska området hade genomgått stora strategiska förändringar sedan krigsutbrottet. Sovjetunionen var vid krigsslutet den dominerande stormakten. Ur svenskt perspektiv fanns inte några randstater eller västmakter kapabla att balansera den sovjetiska överlägsenheten på kontinenten. Finlands läge hade också blivit ett annat genom vapenvilan 1944, Parisfreden 1947 och slutligen avtalet om vänskap, samarbete och bistånd (VSB-pakten) 1948. Finland kunde inte längre tjäna som en strategisk buffert för Sverige, utan betraktades som ingående i den sovjetiska intressesfären.<sup>38</sup> Sverige förde 1948 fram tanken på ett från stormakterna i huvudsak fristående skandinaviskt försvarsförbund, vilket skulle kunna förbättra Sveriges strategiska position. USA:s allianssträvanden i Europa gjorde emellertid att planerna på ett skandinaviskt försvarsförbund föll.<sup>39</sup> Det förekom under



*Samövning mellan armén och flygvapnet i Västergötland 1951. På bilden stridsvagnar m/42 och SAAB-tillverkade propellerplan av typ J 21. Foto: Försvarsstaben*

slutet av 40-talet en viss debatt kring frågan om svensk NATO-anslutning, en debatt som under 50-talet kom att föras vidare av framför allt Dagens Nyheters chefredaktör Herbert Tingsten.<sup>40</sup>

Tanken på en reduktion av försvarsutgifterna hade emellertid inte helt försvunnit med försvarsbeslutet 1948. 1949 tillsattes en ny försvarskommitté, den så kallade Nothinska utredningen, med uppdrag att föreslå reduktioner i den befintliga försvarsorganisationen. Den fortsatta höga spänningen mellan stormakterna och Koreakrigets utbrott 1950 ledde emellertid till att reduktionstanken framstod som politiskt omöjligt, och 1951 uppsköts det fortsatta utredningsarbetet på obestämd tid.<sup>41</sup>

Efter försvarsbeslutet 1948 utvecklades det svenska försvaret i riktning mot ett alltmer tekniskt sofistikerat invasionsförsvar, inriktat på att möta ett massivt anfall österifrån och hejda detta så länge att verksam hjälp västerifrån skulle ges och hinna fram. För att möta ett sådant generalangrepp ansågs det på militärt håll nödvändigt att det svenska försvaret utnyttjade alla geografiska

betingelser och tekniska möjligheter och förfogade över resurser som både kvantitativt och kvalitativt skulle kunna mäta sig med dem Sovjetunionen avdelade mot Skandinavien. Striden skulle föras som ett djupförsvar på svenskt territorium, men också som ett "offensivt" försvar längs invasionsvägar och in på motståndarens territorium, så långt stridskrafterna kunde verka. Flygvapnet kom här att överta flera av de huvuduppgifter som tidigare åvilat flottan.

Förändringen i prioriteringen mellan flygvapnet och marinen i det framskjutna invasionsförsvaret lades fast i 1958 års försvarsbeslut. Överbefälhavaren hade i sin utredning ÖB-57 understrukit att de stora övervattensfartygen blivit alltför sårbara för operationer i Östersjön och att marinen mot denna bakgrund borde gå över till lätta fartyg. Försvarsbeslutet innebar att marinens anslag minskades och att nybyggnad av jagare och andra större ytstridsfartyg avbröts trots att detta i vissa fall innebar kapitalförstöring. Flygvapnet blev genom beslutet den försvarsgren som fick störst anslag.

Denna förändring mellan försvarsgrenarna var dels följd av en övergripande teknologisk utveckling, dels följd av utvecklingen på kärnvapenområdet och den svenska kärnvapenfrågan: På det nukleära slagfältet skulle det inte finnas plats för "kärnvapenvärdiga" mål som stora övervattensfartyg, men väl för attackflygplan med förmåga att bära kärnladdningar.

Kärnvapnen hade en relativt begränsad inverkan på den militära utvecklingen de närmaste åren efter kriget, både i Sverige och internationellt. Enbart bomberna över de japanska städerna gav ingen klar bild av vapnets framtida militära betydelse. Kärnvapnen ägnades under senare hälften av 40-talet ett stort intresse av de svenska militära myndigheterna, men vapen betraktades närmast som ett komplement i en angripares krigföring, ett medel som skulle göra det möjligt för honom att på kort tid åstadkomma stor förstörelse. Kärnvapen betraktades i första hand som en fråga om hur skyddet för stridskrafterna och det civila samhället på lång sikt borde tillgodoses. Så länge Sovjetunionen saknade kärnvapen eller bara förfogade över en begränsad arsenal var frågan inte akut. I och med den snabba kärnvapenupprustningen i USA under början av 50-talet och det sovjetiska kärnvapenprogrammets snabba framsteg förändrades denna bild. Kärnvapnen var tillsynes på väg att skapa former för krigföring som helt skiljde sig från andra världskrigets.

Parallellt med denna utveckling förändrades också den svens-



ka kärnvapenfrågans karaktär. Tanken på svenska kärnvapen framfördes för första gången officiellt från militärt håll 1952 av dåvarande flygvapenchefen Nordenskiöld.<sup>42</sup> Det är sannolikt att den verkliga startpunkten ligger dessförinnan, men någon ingående studie av de interna militära övervägandena bakom kärnvapenfrågan finns ännu inte. Nordenskiölds utspel orsakade en viss debatt, där det är av intresse att notera den skeptiska hållning högerpressen intog. Också inom armén var inställningen uppenbarligen skeptisk. Det är knappast förvånande att initiativet i kärnvapenfrågan först kom från flygvapnet, då kärnvapen vid denna tid uteslutande var flygplansburna (bomber) och därför ökade ytterligare flygstridskrafternas betydelse på bekostnad av de äldre försvarsgrenarna.

Först 1954 kom kärnvapenfrågan på allvar att aktualiseras. Denna gång agerade krigsmakten samlat och frågan fördes fram i olika skrifter, bland annat i ÖB-utredningen ÖB-54. En "kärnvapenatrapp" detonerades under en manöver i Bergslagen. Mellan 1952 och 1954 hade alltså uppenbarligen inställningarna på militärt håll enats och någon form av kampanjlinje formulerats. Pressdebatten och det politiska intresset för frågan var ännu begränsat och följde inte strikt partilinjerna. Det första parti som aktivt började driva en linje i frågan var högerpartiet, vars ståndpunkt överensstämde med militärledningens.

I det underlag till 1958 års försvarsbeslut som ÖB lade fram i oktober 1957 (ÖB-57) intog kärnvapenfrågan en central position. ÖB-57 utgjorde närmast en programskrift för svenska kärnvapen och i samtliga de studerade ekonomiska alternativen förutsattes att Sverige i slutet av 60-talet skulle förfoga över kärnladdningar. I ett särskilt yttrande anmälde dock marinchefen avvikande uppfattning i fråga om värderingen av kärnvapnens betydelse och värdet av understöd med kärnvapen på svenskt territorium.<sup>43</sup>

1958 års försvarsbeslut togs i enighet mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna. Men varken 1955 års försvarsberedning eller regeringen tog ställning till själva kärnvapenfrågan, som vid denna tidpunkt debatterades intensivt. Riksdagen debatterade frågan i juli 1958 och beslutade om uppskov. Beslutet tolkades dock olika av förespråkare och motståndare. I oktober 1958 drev de militära myndigheterna frågan vidare genom att FOA i ÖB:s budgetförslag för 1959/60 äskade medel för forskning om kärnvapenutveckling. Debatten kom efter detta att gälla såväl själva kärnvapenfrågan som den mer avgränsade forskningsfrågan.



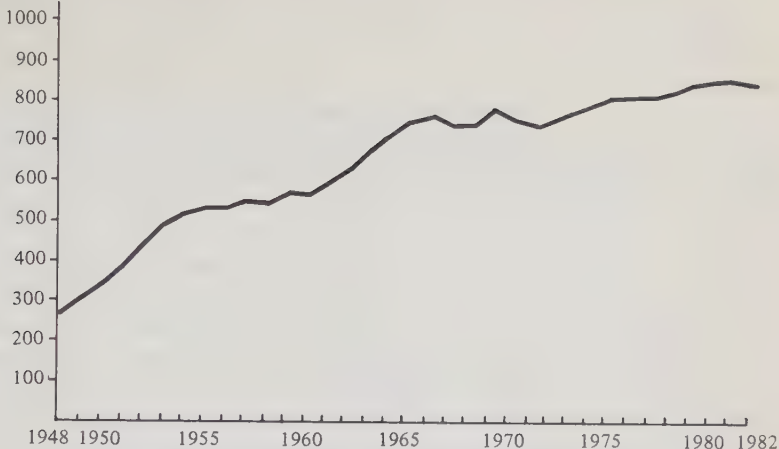
I statsverkspropositionen 1959 avvisades äskandet om forskningsanslag, eftersom detta ansågs binda statsmaktens handelsfrihet i huvudfrågan. En rad motioner väcktes om forskningsanslag och anskaffning av vapenbärare. I november 1959 lade den socialdemokratiska atomvapenkommittén fram sina slutsatser, vilka i korthet innebar att inget beslut skulle tas i dagsläget bl a med hänsyn till förhandlingarna om ett eventuellt provstopp och ett uppskjutande av det definitiva beslutet. Forskningen kring kärnvapen skulle inriktas på "utvidgad" skyddsforskning men inte direkt på konstruktionsforskning. Socialdemokraterna som tidigare varit splittrade enades bakom förslaget och även centern och folkpartiet slöt upp bakom det. Den mycket intensiva offentliga debatten mellan anhängare och motståndare som rasat från 1957 och framåt mattades också. De militära myndigheterna fortsatte dock att driva frågan.

1960 begärde ÖB ånyo anslag för konstruktionsforskning, vilket avvisades av regeringen. Däremot gavs nya riktlinjer beträffande skyddsforskningen. Här uppstod en debatt om innebörden i skillnaden mellan konstruktions- och skyddsforskningen, och risken för att den senare skulle utnyttjas som förevändning för konstruktionsforskning.

Genom Undén-planen (bildandet av en kärnvapenfri klubb) 1961 och undertecknandet av provstoppsavtalet 1963 agerade Sverige utrikespolitiskt mot ytterligare spridning av kärnvapen. ÖB fortsatte dock att i utredningen ÖB-62 kräva svenska kärnvapen. Ännu i ÖB-65 fördes detta krav fram, men med betydligt mindre kraft. I praktiken hade man på militärt håll avskrivit kärnvapenprogrammet. Genom försvarsbeslutet 1968 sattes punkten för den svenska kärnvapenfrågan, något som ytterligare bekräftades när Sverige samma år undertecknade ickespridningsavtalet.

Kärnvapnen var det enskilda vapensystem som skapade mest debatt under efterkrigstiden. Samtidigt påverkade inte kärnvapenprogrammet försvarets konkreta utformning i någon större utsträckning. 1958 års försvarsbeslut innebar att försvarsramen höjdes, framför allt genom ett årligt tillskott på 2,5 % avsett att täcka teknisk fördyring. Försvarsbeslutet gällde en treårsperiod och skilde sig från tidigare genom att det angav allmänna riktlinjer och en ekonomisk ram för den fortsatta långsiktplaneringen inom försvaret, och inte i detalj reglerade freds- och krigsorganisationens uppbyggnad. 1961 års försvarsbeslut följde i stort sett det tidigare, med en mindre reduktion av ökningstakten. 1963 års

Milj US \$  
1960



Sifferserien är byggd på Sipri yearbook 1968/69 - 1983

försvarsbeslut angav en liknande ram som 1958 för de kommande fyra åren, inklusive ett årligt procentuellt påslag, förutom priskompensation för allmänna kostnadsstegringar.

1963 års försvarsbeslut kom dock inte att genomföras fullt ut. I 1966 års statsverksproposition genomfördes en minskning av de planerade anslagen till försvaret som ett led i en allmän åtstramning av de statliga investeringarna. Det framhölls dock att detta var en tillfällig åtgärd. Genom att arbetet med 1965 års försvarsutredning fördröjdes fattade regeringen beslut om försvarsutgifterna för ett år utanför ramen i 1963 års beslut, ett beslut som innebar att utgifterna i stort sett frystes vid det tidigare årets nivå. Regeringen föreslog kraftiga besparingar inom försvaret, bl a i begränsade repetitionsövningar och i flygvapnets organisation.<sup>44</sup>

Utvecklingen av försvarsutgifterna hade under hela perioden efter 1948 kännetecknats av en ökning i reala termer, särskilt påtaglig under åren 1948—53 och 1960—65. Från 1966 planade emellertid ökningen ut, och försvarskostnaderna förblev i stort sett konstanta (i fasta priser) under hela den fortsatta perioden fram till och med försvarsbeslutet 1982.<sup>45</sup> (Se figur)

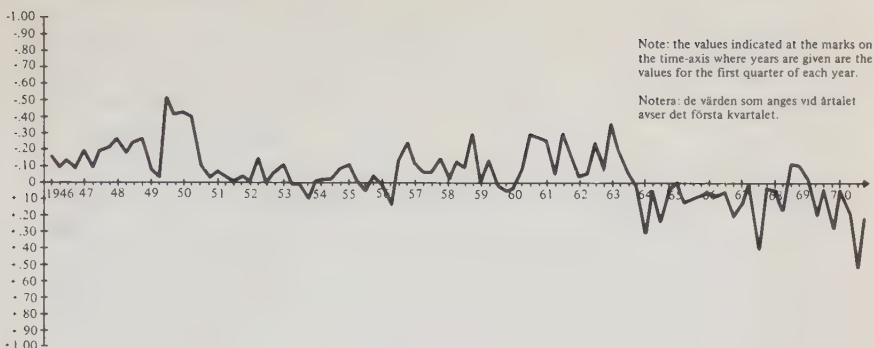
Under 60-talet inriktades det svenska försvarets utveckling alltmer entydigt mot ett konventionellt anfall inom ramen för ett begränsat krig mellan stormaktsblocken. 1964 preciserades för

första gången försvarets operativa målsättning av regeringen. Inriktningen på invasionsförsvar underströks här kraftigt, stridskrafter avsedda i första hand för andra uppgifter borde icke utformas.<sup>46</sup> Invasionsförsvaret skulle kunna hejda ett angrepp i en huvudriktning och fördröja i en andra huvudriktning, vilket var en nedtoning i förhållande till vad ÖB tidigare, bl a 1957 och 1962, angivit som målsättning, nämligen avvärjning i två huvudriktningar. I försvarsbeslutet 1968 slopades helt hänvisningen till flera invasionsriktningar.

Den svenska försvarsstrukturen genomgick från slutet av 60-talet fram till början av 80-talet en mycket omfattande omvandling både av freds- och krigsorganisationen. Antalet divisioner i flygvapnet halverades vid övergången till flygplan 37 (först inom attack- och spaningsförbanden, senare inom jaktförbanden). Den huvudsakliga strukturomvandlingen av den framtida krigsorganisationen angavs i 1972 års försvarsbeslut. Antalet infanteribrigader skulle på sikt halveras och marinen skulle, i enlighet med tidigare riktlinjer, helt koncentreras på invasionsförsvaret, vilket bl a resulterade i att inga nya fartyg för eskort- och ubåtsjakttjänst skulle byggas efter de fregatter och jagare som successivt utgick ur organisationen.

Kring 1972 års försvarsbeslut uppstod en intensiv debatt om försvarets inriktning och parallellerna till 1925 års försvarsbeslut. Det är uppenbart att utvecklingen av försvarsbudgeten från mitten av 60-talet och revisionen 1972 blev politiskt möjlig genom utvecklingen av de avspända relationerna mellan väst och öst. 1972 års försvarsbeslut grundades dock inte på något antagande om den kollektiva säkerhetens möjligheter och det utgjorde inte heller en drastisk nedskärning av en befintlig organisation i tillnärmelsevis samma utsträckning som 1925. Och samtidigt som antalet kvalificerade förband minskade, ökade förbandens kapacitet genom tillförsel av utrustning med förbättrade prestanda.<sup>47</sup> 1972 års försvarsbeslut kan därför, i vart fall till en del, betraktas som ett led i en fortlöpande förändringsprocess av försvarsstrukturen som pågått sedan 1901 års härordning.

Försvarsbesluten 1977 och 1982 följde de riktlinjer som angavs i 1972 års beslut och i början av 80-talet var i stort sett den nya försvarsorganisationen genomförd. Det huvudsakliga problemet inom försvarspolitikerna under den senare hälften av 70-talet var frågan om de framtida stridsflygplanen och den svenska flygindustrins framtid. Efter ett mycket omfattande utredande om ett nytt lätt skol- och attackflygplan (B3LA) föreslog ÖB 1980 att



The Coefficient of Imbalance, method T, quarterly values, 1946-1970.  
balanskoefficienten, 1946-1970.

Kurvan är hämtad ur Kjell Goldmanns "Tension and Detente in Bipolar Europe" (1974). Den anger en kvantitativt uträknad koefficient för relationen mellan positiva, neutrala och negativa regeringsuttalanden om motpartens förväntade konfliktbeteende. Uttalanden från länderna ingående i de bägge militärallianserna har utnyttjats och två olika mätmetoder ger i huvudsak överensstämmande resultat, utom beträffande åren 1950—53. Kurvan ger, enligt Goldmann, en kondenserad och kvantitativ bild av spänning och avspänning i Europa. Den kan inte utan vidare användas som förklaring för t ex svenska politiska beslut, eftersom man då också måste ta hänsyn till hur dessa signaler om spänningsnivån i praktiken tolkades av svenska beslutsfattare. Här kan alltså både feltolkningar och bristande information komma in i bilden.



utvecklingen av ett nytt enhetsflygplan (JAS) skulle tidigareläggas, och beslut att sätta igång projektet togs 1982.

Jag skall här, utan att på något sätt föregripa den följande undersökningen, kommentera några av huvudlinjerna i efterkrigstidens försvarspolitik. Två viktiga utgångsvärden har uppenbarligen varit den ansevärda försvarsorganisation som utgjorde arvet efter andra världskrigets svenska upprustning och den enighet om ett starkt och självständigt existensförsvar som befästs under krigsåren. Sverige hade efter kriget ett jämförelsevis mycket starkt försvar, som i viss mån gjorde att landet intog en särställning bland de europeiska småstaterna. Det svenska flygvapnet var under 50- och 60-talet jämförbart med de medelstora europeiska staternas, som Storbritanniens, Frankrikes och Västtysklands. Den svenska försvarspolitik kom därför att präglas av hur man skulle förfara med detta stora materiella, personella och politiska kapital och de kostnader den förde med sig för löpande verksamhet och för investeringar framför allt i nya tekniska system. Det starka försvaret var på samma gång en tillgång och en belastning, något som tydligast visade sig i de periodvis skarpa motsättningarna kring försvaret inom det socialdemokratiska partiet.

Man måste också i sammanhanget uppmärksamma det symbolvärde som man från svensk sida hävdade att ökade försvarsanslag haft för att understryka neutralitetspolitikens trovärdighet gentemot omvärlden.

Det vore ett misstag att betrakta försvarspolitik enbart ur det utrikespolitiska perspektivet. Försvarspolitik var inte bara beroende av inrikespolitiska faktorer utan också en fråga som kunde användas som ett inrikespolitiskt instrument. Enigheten kring försvaret har här använts av främst de socialdemokratiska regeringarna för att under olika perioder förhindra att försvarsfrågan skulle vändas mot partiet. Enighetssträvandet har därmed fungerat som en begränsande faktor både för försök till frondering från de borgerliga, i första hand högerpartiet/moderata samlingspartiet, och för socialdemokratins strävanden att motstå krav på ökade satsningar på försvaret, under perioder då sådana rests inom och utom partiet. Kanske är det mot denna bakgrund man kan se sambandet mellan de två huvudsakliga "flodperioderna" från slutet av 40-talet och från slutet av 50-talet och de då rådande situationerna med stark internationell spänning och oro återspeglad i svenska massmedia (se fig 2). Utvecklingen av försvarsfrågan 1982—84 indikerar ett liknande mönster.

### 3.4 Försvarsplanering och försvarsbeslut under efterkrigstiden

För att en diskussion av det intellektuella resultatet av planering och beslut inom försvarssektorn skall bli meningsfull är det nödvändigt att i korthet skissera de institutioner som frambringat de aktuella texterna.

Den doktrin som studeras i denna undersökning är inte formulerad i samband med beslutssituationer där doktrinen tillämpats, utan i stället i samband med den beslutsprocess som byggts upp för tilldelningen av resurser till totalförsvaret. Beslutsprocessens huvuddrag är de för svensk statsförvaltning vedertagna med anslagsäskanden från verkschefer, sammanskrivningar och avvägningar inom respektive departement, sammanvägningen i statsverkspropositionen och slutligen riksdagsbehandlingen. Redan 1901 års härordning manifesterade dock behovet av generella och långsiktiga rambeslut, helt enkelt därför att försvarsorganisationens innehåll av utbildade människor och materiel endast omsättes långsamt.

Det är nästan uteslutande i samband med sådana mer långsiktiga beslut som det funnits behov att mer eller mindre explicit och fullständigt formulera en doktrin. Det är doktrinen som ger de långsiktiga besluten deras legitimering. Undantaget gäller specifika frågor och specifika situationer, där dessa principiella överväganden får stor betydelse också som argumentering för mer avgränsade beslut. Exempel på detta är urtima förstärkningar av försvaret i samband med uppfattad krigsfara (slutet av 30-talet och 1948) och speciella materielprojekt som kärnvapnen och de svenska stridsflygplanen efter Viggen-projektet.

Den formella försvarspolitiska beslutsprocessen innefattar flera huvudaktörer: riksdagen, regeringen, försvars- och utrikesdepartementen, försvarsmaktens olika myndigheter under överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) samt försvarets forskningsanstalt, underställd överbefälhavarens direktivrätt under den aktuella perioden.

Sammansättningen av huvudaktörer har inte på något avgörande sätt förändrats under efterkrigstiden. Både civilförsvarsstyrelsen och riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, sedermera överstyrelsen för ekonomiskt försvar, fick dock under 60-talet en mer självständig ställning och blev i och med förändringen av försvarets planering 1970 programansvariga myndigheter likställda med försvarsmakten. Den militära stabsorganisa-

tionen växte kraftigt under efterkrigstiden och här genomfördes också en rad omorganisationer, bl a 1961 och 1979—80, vilka inneburit att olika funktioner centraliserats till försvarsstaben. Överbefälhavarens ställning gentemot försvarsgrenscheferna stärktes framför allt genom förändringarna 1961 då den operativa planeringen samlades i försvarsstabens operationsledning. Ett viktigt påpekande är skillnaden mellan överbefälhavaren som befattning och som myndighet. Försvarsstaben är överbefälhavarens stab och formulerar order och beslut i överbefälhavarens namn. Precis som i all annan offentlig förvaltning kan alltså den som formulerar ÖB:s ståndpunkt i en specifik fråga vara en handläggande tjänsteman, vanligen en lägre generalstabsofficer.

Schematiskt tillgår den försvarspolitiska beslutsprocessen så att en parlamentarisk sammansatt utredning (även benämnd kommitté eller beredning) tillsätts med direktiv från chefen för försvarsdepartementet. Överbefälhavaren utreder därefter det militära försvarets struktur på olika ekonomiska nivåer som förelagts och kan även, vilket oftast skett, föreslå en egen ekonomisk nivå ovanför de som förelagts. Försvarsutredningen framlägger sedan sitt förslag till framtida utformning av försvaret i ett eller flera betänkanden, vilka i vissa fall sänds ut på remiss till olika instanser (så skedde med 1945 års försvarsutredning och 1978 års försvarskommitté). Betänkandet innehåller såväl resonemang kring säkerhetspolitiska mål, hotbilder osv som förslag till fördelning av medel för olika försvarsändamål. På grundval av denna utredning, inom vilken man sökt skapa enighet mellan de fyra representerade riksdagspartierna, formulerar så regeringen sin proposition, vilken sedan i vanlig ordning föreläggs riksdagen.

Denna process har genomgått betydande förändringar under den aktuella perioden. En viktig del av förändringarna har varit besluts cyklernas längd. Före och under andra världskriget styrdes försvarspolitiken genom femårsplaner, med vissa variationer. 1948 års försvarsbeslut skulle enligt detta mönster ha blivit en femårsplan, men fick i stället formen av en relativt lös tioårsplan. Förändringar i försvarsorganisationen och nyanskaffning genomfördes inom ramen för det årliga petitaarbetet och statsverkspropositionen. Såväl flygplansanskaffning som nybyggnation av örlogsfartyg reglerades enligt särskilda långsiktiga planer, för flygets del en rullande sjuårsplanering. Såväl 1958 års som 1963 års försvarsbeslut hade formen av flerårigt rambeslut. 1968 års försvarsbeslut skilde sig från de tidigare genom att det tog sin

utgångspunkt i en precisering av begreppet säkerhetspolitik.

Under perioden 1968—72 (formellt sett 1970) infördes ett nytt planerings- och budgeteringssystem inom försvarssektorn, som motsvarade de nya typer av styrsystem som infördes inom hela statsförvaltningen. Bakgrunden till denna reform kommer att behandlas i kapitel 11. I korthet innebär det nya planeringssystemet en klarare uppdelning mellan försvarsdepartementet och de programansvariga myndigheterna. Försvarsdepartementets ställning stärktes genom de av departementet fastställda styrande angreppsfallen, som minskade utrymmet för egna säkerhetspolitiska bedömningar från de militära myndigheternas sida. Med det nya planeringssystemet infördes ett ökat och systematiskt element av långsiktplanering.

Mot bakgrund av ett antal "styrande angreppsfall" framtagna av försvarsdepartementet skall de programansvariga myndigheterna (överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, ÖEF) ta fram *perspektivplaner* avseende utvecklingen ca 15 år framåt i tiden. Mot bakgrund av dessa perspektivplaner och egna överväganden skall sedan den sittande försvarsutredningen ge anvisningar för *programplanearbetet* för den femårsperiod som det kommande försvarsbeslutet gäller. Mot bakgrund av dessa programplaner (som är s k rullande femårsplaner) skriver sedan försvarsutredningen sitt slutbetänkande.

Vad det nya planeringssystemet alltså bl a medfört är en närmare integrering av den parlamentariska försvarsutredningens och olika myndigheters arbete. 1972 års försvarsbeslut var det första som fattades enligt det nya systemet och det första som gällde hela totalförsvaret. Den praktiska tillämpningen av planeringssystemet har efterhand genomgått vissa förändringar, bl a har angreppsfallen fått en mindre styrande funktion.

Vad som här behandlats är enbart den formella beslutsprocessen, vilken bestämmer ärendenas gång, tidsförhållanden och upprättandet av olika handlingar. Den allmänna kunskapen om beslutsfattande i politiska och byråkratiska system pekar dock entydigt på att den formella beslutsprocessen inte får betraktas som identisk med den reella, som också innefattar olika icke-formaliserade förhållanden, allt från personliga preferenser hos beslutsfattare, mutor och slarv till strukturella och ideologiska begränsningar av beslutsfattarnas handlingsutrymme.

Aktörer i en reell beslutsprocess behöver inte överensstämja med aktörerna i den formella. I vissa fall kan man förmodligen avföra vissa formella aktörer som betydelselösa i en reell process,



medan man samtidigt tar hänsyn till andra aktörer utan formell status, t ex personliga rådgivare, representanter för näringsliv och fackföreningar. Ett utmärkande drag för aktörer utan formell ställning är att de inte har någon status när det gäller utfärdandet av deklarationer och att de vanligen avstår från den typen av offentliga ställningstaganden.

När det gäller undersökningen av den deklarerade doktrinen är det därför av stor vikt att avgränsa vilka aktörer som skall anses utgöra kärnan och vars deklarationer skall anses vara de centrala. En undersökning av deklarerade doktriner som tar upp alla uttalanden från enskilda såväl som myndigheter kan säga en del om doktrindebattens innehållsliga utformning, men den säger inte mycket om den deklarerade doktrinen som politisk företeelse. Detta kan endast göras genom att koppla deklarationerna till aktörens formella maktposition, till politisk handling. I just detta sammanhang är det inte avgörande om aktören har motsvarande reella maktposition eller mera utgör en agent för andra informella aktörer.

Denna påverkan kan antydvas av graden av oförenlighet i doktrinen, där alltså delar av doktrinen direkt eller indirekt har påverkats av informella (och ur historikernas perspektiv ofta "stumma") aktörer. Ett viktigt skäl till att inrikta undersökningen på de formella beslutsfattarnas deklarationer är vidare att dessa enhetligt kan definieras under hela undersökningsperioden och att relationen deklarerad doktrin/praxis på detta sätt kan hållas konstant, vilket har betydelse för möjligheterna att dra slutsatser om förändring. Det blir då två huvudaktörer som framstår som de centrala: försvaret representerat av överbefälhavaren och den politiska ledningen representerad av regering och försvarsutredningarnas majoritet. Dessa två huvudaktörer får inte betraktas som oberoende av varandra, men gränslinjen mellan deras deklarationer är klar. De behandlar delvis samma spörsmål och det framstår som betydelsefullt att kartlägga såväl överensstämmelser som skillnader. Inriktningen på doktrinundersökningen är därför relativt smal, vilket är ett pris som får betalas för en relativt hög grad av jämförbarhet över en längre tidsperiod. Behandlingen av varje enskild period eller fråga är därför inte uttömmande.

### 3.5 Några kommentarer till doktrintexter som källor

Före själva analysen av doktrinen är det nödvändigt att infoga ännu ett avsnitt som behandlar det konkreta källmaterial som framställningen i de följande fyra kapitlen kommer att bygga på. Allmänt kan man säga att den deklarerade svenska försvarsdoktrinen utgör ett tacksamt undersökningsobjekt därför att den i så hög grad har formulerats explicit och med relativt utförliga motiveringar. Materialet kännetecknas alltså av en betydande kontinuitet och jämförbarhet under perioden. Materialet är definitionsmässigt tillgängligt, endast det öppet redovisade har karaktären av deklaration. Det finns dock vissa skillnader som bl a är en följd av de institutionella förändringar som behandlades i det föregående avsnittet.

För överskådlighetens skull kan det vara motiverat att helt enkelt räkna upp de aktuella texterna:

| Försvarsutredningar        | ÖB-planer               | Propositioner |
|----------------------------|-------------------------|---------------|
| 1945 års försvarskommitté  | ÖB-47                   | 1948          |
| 1949 års försvarskommitté  |                         | 1951:1 & 110  |
| 1955 års försvarsberedning | ÖB-54<br>ÖB-57          | 1958          |
| 1960 års försvarskommitté  |                         | 1961          |
| 1962 års försvarskommitté  | ÖB-62<br>ÖB-svaret 1962 | 1963          |
| 1965 års försvarsutredning | ÖB-65<br>ÖB-svaret 1967 | 1968          |
| 1970 års försvarsutredning | ÖB-71                   | 1972          |
| 1974 års försvarsutredning | ÖB-75<br>ÖB-77-82       | 1977          |
| 1978 års försvarskommitté  | ÖB-80<br>ÖB-82-87       | 1982          |

Av dessa texter innehåller alla utom 1949 års försvarskommitté (som alltså aldrig slutförde sitt arbete) och de åtföljande propo-

sitionerna 1951 utsagor i doktrinfrågor, dvs annat än rena organisations- och budgetfrågor. Det finns en väsentlig skillnad mellan utredningarna före och efter 1965 där de senare innehåller mycket mer av strategiska resonemang och överlag ger ett mer utpräglat helhetsintryck. På motsvarande sätt begränsas de strategiska och säkerhetspolitiska resonemangen i ÖB-planerna under 70-talet. Först med perspektivplanen ÖB-80 börjar de militära myndigheterna ånyo föra mer omfattande resonemang av detta slag.

De redovisade texterna utgör stommen i den deklarerade doktrin jag valt att avgränsa till själva den försvarspolitiska beslutsprocessen. Det finns dock en del andra utredningar och propositioner som ingår i denna process och som innehåller utsagor av doktrinkaraktär. Hit hör framför allt en del material om civilförsvaret och kärnvapenhotet, ett material som är nära knutet till frågor om det militära försvaret. De viktiga delarna av detta material kan redovisas på motsvarande sätt som ovan:

| Civilförsvars-<br>utredningar        | Civilförsvars-<br>planer    | Propositioner  |
|--------------------------------------|-----------------------------|----------------|
| 1945 års civilförsvars-<br>utredning |                             | 1948<br>(1951) |
| 1953 års civilförsvars-<br>utredning | "Marspromemorian"<br>(1955) | 1956<br>1959   |

Utöver dessa texter är ett antal planer som ingår i försvarsbesluts cyklerna av intresse, Civilförsvarsplanen Cf-65 och perspektivplaner från civilförsvarsstyrelsen 1971, 1975 och 1980.

Samtliga planer, utredning och propositioner utgör motive-ringar för ställningstaganden i frågor om anslagsnivåer och anslagsfördelning. Texterna är formulerade av olika intressenter, antingen myndigheter, politiska partier eller regeringar. Därav följer att texterna måste anses ha en *legitimerande* grundkaraktär. Av detta följer inte att varje element i texten har utformats i legitimerande syfte. Utöver detta har vissa texter, och vissa textelement en *deklaratorisk* karaktär, både gentemot målgrupper i Sverige och utländska iakttagare (t ex målsättningen att segt motstånd skall bjudas i varje del av landet).

På grund av denna legitimerande och deklaratoriska karaktär måste texterna genomgående betraktas som utsagor där en stark

tendens kan förväntas. Som verklighetsbeskrivningar skulle de alltså vara vanskliga att använda. I denna undersökning används emellertid inte texterna i deras egenskap av berättande källor utan i deras egenskap av kvarlevor, som säger något om den situation som de tillkommit i och de syften som funnits bakom dem. Tendens, beroenden och motsägelser utgör därmed inte ett problem utan ett undersökningsobjekt som följer ur målsättningen att försöka klarlägga doktrinen karaktär och funktion.

De egentliga källproblemen är av en annan art. De gäller hur texterna skall analyseras så att mesta möjliga information kan utvinnas ur dem utan att de därmed övertolkas. Innebörden i en text kan angripas med flera metoder. Här är det emellertid inte aktuellt att överväga en kvantitativ innehållsanalys, materialet är alltför litet och alltför splittrat. Den kvantitativa innehållsanalysen har också enligt min mening våldsamt överskattats som metod för att fånga politiska ståndpunkter. Därmed återstår den innehållsanalytiska metoden. Jag har valt att inte lägga tyngdpunkten på den rena argumentationsanalysen, eftersom detta inte skulle ge helt relevanta resultat. Det är inte den logiska hållbarheten jag är ute efter att undersöka. I stället försöker jag identifiera och analysera beståndsdelarna i en doktrin, kopplingarna mellan dem och förändringarna i dem, en metod som närmast påminner om den som Nordal Åkerman tillämpat i "On the Doctrine of Limited War".

### Noter kapitel 3

- 1 För en allmän översikt över den internationella utvecklingen se t e x Torsten Thurén: "Kallt krig och fredlig samexistens: Stormaktspolitiken 1945—80 (1981) samt Erling Bjøl: "Världshistorien efter 1945" del 1—2 (1972). För efterkrigstidens svenska politik se t e x Stig Hadenius m fl: "Sverige efter 1900" (1978) samt Nils Andrén/Åke Landqvist: "Svensk utrikespolitik efter 1945" (1965)
- 2 Jag för ett mer ingående resonemang om teknikutvecklingen i "Rustningens drivkrafter — en diskussion av den militärteknologiska utvecklingen" (1981)
- 3 För en översikt över huvuddragen i kärnvapenutvecklingen se Lars B Wallin: "Strategiska kärnvapen" (1984)
- 4 Se Rosenberg, D A: "A Smoking Radiating Ruin at the End of Two Hours, Documents on the American plans for a Nuclear War with the Soviet Union 1954—55" International Security (1982) och "The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and the American Strategy, 1945—1960" International Security (1983)



- 5 Rosenberg (1982). Enligt den första amerikanska integrerade operationsplanen (SIOP) skulle man 1962 kunna likvidera en fyra gånger större mållista än 1962. Kaplan (1983)
- 6 Steven Meyer: "Soviet Theatre Nuclear Forces Part II: Capabilities and Implications" (1983)
- 7 Idem
- 8 Se Manne Wängborg: "Militär doktrin och politik i Sovjetunionen" (1974) samt V D Sokolovskij: "Military Strategy" (1963)
- 9 Wängborg (1974)
- 10 Se t e x Sipri-rapporten "Tactical Nuclear Weapons — European Perspectives" (1978)
- 11 I den amerikanska terminologin används här uttrycket C<sub>3</sub> eller C<sub>4</sub> som står för Command, Control and Communication, ibland med tillägget Computers. Det finns en tendens att i diskussioner av militär kapacitet tillmäta denna typ av faktorer en ökad betydelse
- 12 En relativt utförlig genomgång av de tekniska spaningsmedlen återfinns i "Den militära underrättelsetjänsten" betänkande från 1974 års underrättelseutredning SOU 1976:19. Beträffande teknikens konsekvenser se Wilhelm Agrell: "Den militära underrättelsetjänsten och informationsexplosionen" (1977)
- 13 Geir Lundestad: "Scandinavia, US and the Cold War" (1980). "Den kolde krig og de nordiske lande". Rapport til den XIX nordiske historikerkongres Odense 1984 (1984) samt Nils-Petter Gleditsch: "Rovgriske ørner stirrer mot Norden" Forsvar 1984:13 — 14
- 14 Wahlbäck (1973) och "USA i Skandinavien", Internationella studier 1976:9 och 1977:1
- 15 Se Brown (utg): "Operation: World War III — The Secret American Plan 'Dropshot?' for War with the Soviet Union, 1957" (1979)
- 16 För en översiktlig framställning om Sovjetunionens politik gentemot Norden se Örjan Berner: "Sovjet & Norden — samarbete, säkerhet och konflikter under 50 år" (1985)
- 17 Gleditsch (1984)
- 18 Idem
- 19 Den officiella svenska versionen återfinns i den s k blåboken "Nedskjutningen av två svenska stridsflygplan över Östersjön i juni 1952" (1952). 1983 och 1984 frisläpptes väsentliga delar av det svenska arkivmaterialet om Catalina-affären
- 20 Nils-Petter Gleditsch m fl: "Norge i atomstrategien" (1978)
- 21 Se t e x temanummer om nordisk säkerhet i Forsvar 1982:8 — 9
- 22 Idem
- 23 Jag har utvecklat detta resonemang i bl a "Soviet Baltic Strategy and the Swedish Submarine Crisis", Cooperation and Conflict XVIII (1983)
- 24 Avsnittet ur försvarsberedningen finns återgivet i "Vårt framtida försvar — Överbefälhavarens förslag" (1947) s 26 (fortsättningsvis kallad ÖB-47)

- 25 De marina kapprustningarna före första världskriget har behandlats i en rad arbeten, både som historiska fenomen och som exempel på rustningsdynamik. Se Carl-Axel Gemzell: "Organization, Conflict and Innovation: A Study of German Naval Strategic Planning" (1973), J Steinberg: "Tirpitz and the Birth of the German Battle Fleet: Yesterdays Deterrent" (1968) samt J C Lambelet: "A numerical Model of the Anglo-German Dreadnought Race", Peace Science Society Papers 1975:24
- 26 Argumentationen återfinns bl a i Erik Hägg: "Örlogsflottan" (1910) s 46—53
- 27 Se Arvid Cronenberg: "Polen i svensk militärpolitisk bedömning 1930—1936", Aktuellt och Historiskt 1973
- 28 ÖB-47 s 32. För en diskussion av utvecklingen fram till 1925 års försvarsbeslut se Hans Wieslander: "I nedrustningens tecken — intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan 1918—1925" (1966)
- 29 Se Cronenberg (1977)
- 30 1930 års försvarskommission konstaterade i fråga om flygkrigföring att "Flygföretag kunna sålunda i högre grad än tillförne komma att riktas — förutom mot militära mål — mot motståndarens kraftkällor och kommunikationer samt mot hemlandet i övrigt. I vissa fall, där betingelser härför äro gynnsamma, kunna sålunda förutsättningar uppstå för att genom operationer av denna art, eventuellt kombinerade med handelsavspärrning, utöva ett tryck på motståndarens befolkning och regering". Avsnittet återgivet i ÖB-47 s 38
- 31 Den materiella beredskapen finns behandlad i bl a Olsson, Ulf: "The Creation of a modern Arms Industry. Sweden 1939—1974" (1977)
- 32 ÖB-47 s 43. 1930 års försvarskommission hade emellertid argumenterat mot tidsfriststeorin
- 33 Det är osäkert i vilken utsträckning den marginella avskräckningen gentemot Tyskland verkligen fungerade och i vilken utsträckning frånvaron av ett tyskt anfall kan förklaras med andra förhållanden som bristande intresse för Sverige, svenska eftergifter, ovilja att alls avdela några resurser till ett sekundärt frontavsnitt. Tysk planläggning från bl a 1943 förefaller indikera att man på tyskt militärt håll inte värderade det svenska försvarets förmåga särskilt högt. Se Uhlin (1972)
- 34 Utrikesminister Günther formulerade vakuum-teorin på följande sätt i januari 1942: "Ingenting har visat sig mer klart under kriget än att det farligaste för ett litet land, som befinner sig i närheten av rivaliserande stormakter, är att utgöra ett militärt tomrum eller nära därtill. Och detta inte i första hand därför att stormakterna, likt andra rovdjur, alltid skulle ha benägenhet att kasta sig över den svagare bara i ren erövringslust, utan därför att små länder, som inte kunna eller visa benägenhet att vilja försvara sig mot angrepp, betraktas av stormakterna som en fara för dem". (ÖB-47 s 48. Här framgår inte var uttalandet gjorts)

- 35 Olsson (1977)
- 36 Se inledning av Anatol Rappoport till "Clausewitz: On War" (1968)
- 37 Klaus-Richard Böhme: "Nordisk försvarspolitik 1918—1939" (1977)
- 38 ÖB-47 s 69
- 39 Se Wahlbäck (1973) och Lundestad (1980)
- 40 Se Wahlbäck (1977) samt Tomas Forser och Per Arne Tjäder: "Tredje ståndpunkten" (1972)
- 41 Prop 1 1951 4:e huvudtiteln s 1—3, prop 110 1951 s 14—15
- 42 Per Ahlmark: "Den svenska atomvapendebatten" (1965) s 22
- 43 ÖB-utredningarna 1957 (ÖB-57), Kontakt med krigsmakten 1957:10—12
- 44 "Säkerhetspolitik och försvarsutgifter". Betänkande avgivet av 1965 års försvarsutredning SOU 1968:10 (FU-65) s 44ff
- 45 SIPRI:s årsbok 1968/69 s 72 och 83. Dessa sifferserier måste tolkas med viss försiktighet, och betraktas som ungefärliga värden.
- 46 FU-65 s 23—24
- 47 1972 års försvarsbeslut innebar bl a att tio av totalt tjugo befintliga infanteribrigader (organisation 66) skulle moderniseras till org 77, vilket bl a innebar att hela brigaden blev motoriserad med terrängbilar, brigadartilleriet försågs med den långskjutande haubitz 77 och brigadluftvärnet med robot 70. De återstående brigaderna kvarstod i krigsorganisationen med befintlig organisation och utrustning. Med försvarsbeslutet 1982 och försvarsuppgörelsen 1984 skapades utrymme för armén att modernisera ytterligare sex IB 66 till i stort sett samma standard som IB 77. Konsekvenserna för arméns krigsorganisation av 1972 års försvarsbeslut blev därför på lång sikt inte särskilt genomgripande. "ÖB programplan för det militära försvaret 85—90" (1984) samt Arménytt 1984:5

## 4 Den svenska försvarsdoktrinen: kontinuitet eller förändring?

I detta kapitel skall jag försöka precisera hur doktrinen är uppbyggd, vilka nyckelelement den består av och hur dessa element är sammanfogade eller inte sammanfogade. Nu är ju inte syftet att klarlägga doktrinen struktur vid någon speciell tidpunkt utan över en tidsperiod där det också finns en förändringsdimension. Det skulle naturligtvis vara möjligt att tröska igenom doktrinen text för text men risken att förlora både frågeställningar och läsare under processens gång är uppenbar. Jag har därför valt att i detta kapitel inleda doktrinanalysen med en jämförelse mellan doktrinen i början och slutet av undersökningsperioden. En sådan undersökning ger inte några exakta resultat, det intressanta kan ju ha inträffat i mellanperioden, dess syfte är snarare att i grova drag indikera förekomsten av kontinuitet respektive förändring och att utgöra ett underlag för mer preciserade frågor beträffande hela undersökningsperioden.

Den ena punkten på tidsaxeln är given: Utredningarna och besluten om den svenska försvarspolitikerna 1945—48, då efterkrigstidens doktrin formulerades. Den andra punkten är inte lika självklar. På sätt och vis skulle det vara mest naturligt att välja den sista beslutscykeln i undersökningsperioden, 1978—82. Men jag har ändå valt att ta upp den föregående beslutscykeln, 1974—77. Skälet är framför allt att 70-talets försvarsdoktrin är mycket utförligt presenterad och genomargumenterad och att den sista beslutscykeln i flera viktiga avseenden representerar en övergångsperiod där nya problem kommer in i bilden. Kontrasten blir tydligare om man ställer 40-talets och 70-talets doktrin mot varandra.



#### 4.1. "Ett segt djupförsvar för att vinna tid" — Överbefälhavarens förslag 1947

I juni 1944 uppdrog försvarsminister Per Edvin Sköld åt överbefälhavaren att utreda försvarets framtida organisation. Detta arbete fortsatte för försvarskommitténs räkning sedan den tillsatts på sommaren 1945. Arbetet syftade inledningsvis till en ny femårsplan, att följa på den som beslutats 1942, men i oktober 1945 anförde överbefälhavaren att arbetet inte borde inriktas på en ny femårsplan, utan på partiella reformer av försvarsorganisationen. Skälen till detta var framför allt strategiska överväganden, redovisade i en hemlig studie framtagen i högkvarteret.<sup>1</sup> I juni 1946 fick överbefälhavaren i uppdrag att utreda försvarsorganisationen i tre olika budgetalternativ. Dessa utredningar överlämnades efterhand till kommittén och den 31 mars överlämnade överbefälhavaren sin sammanfattande utredning "Vårt framtida försvar". Denna sammanfattning, som ej var sekretessbelagd, innehöll delar av den strategiska studien, samt huvuddragen i utredningarna om de olika budgetalternativen.

Sammanfattningen "Vårt framtida försvar" är till sin karaktär en unik produkt, ingen annan ÖB-utredning under efterkrigstiden innehåller lika omfattande historiska, militärpolitiska och strategiska exposéer. Detta gör det möjligt att relativt utförligt rekonstruera militärledningens syn på försvarsdoktrinen omedelbart efter andra världskriget. ÖB-utredningen får genom sin officiella karaktär anses som representativ för krigsmaktens syn utåt i doktrinfrågor. Detta utesluter självfallet inte fraktioner med avvikande uppfattningar. I senare utredningar förekommer således att försvarsgrenschefer öppet reserverar sig mot delar av ÖB-utredningar.

"Vårt framtida försvar" (i fortsättningen kallad ÖB-47) inleds med vad som närmast kan beskrivas som en politisk-ideologisk programförklaring. Därefter följer en historisk översikt av hundra års svensk försvarspolitik, en analys av Sveriges strategiska läge, en analys av det nutida kriget (där nästan halva kapitlet ägnas atomstridsmedel och skyddet mot dem), förslag till målsättning för försvaret och slutligen en rad kapitel vilka behandlar krigsmaktens framtida utveckling, olika budgetalternativ m m. De första fem kapitlen är av störst intresse i ett försök att beskriva doktrinen. Här finns de tre elementen i en doktrin berörda: världsbilder, hotbilder och handlingsmönster. Med tanke på att dessa element kommer att utnyttjas genomgående i detta arbete,

kan det vara lämpligt att redvisa 1947 års militära doktrin med en sådan inledning.

### *Världsbilder*

Begreppet världsbilder får inte tolkas alltför bokstavligt. Det anger i detta sammanhang inte bara uppfattningar om det internationella systemet, utan uppfattningar om hela den miljö som den aktuella aktören befinner sig i. För krigsmakten omfattar denna inte bara militära och politiska förhållanden utanför landets gränser, utan också det svenska samhället, dess struktur, ekonomiska resurser och politiska system. ÖB-47 rör sig över hela detta spektrum.

Den aspekt av samhället som har störst relevans för krigsmakten är naturligtvis den ekonomiska, eftersom denna är avgörande för tilldelningen av anslag. I kapitlet "Försvar och Reform" diskuterar ÖB-47 avvägningen mellan ett starkt försvar och ekonomiska satsningar på en reformpolitik. Bakgrunden torde ha varit en militär oro för en upprepning av demobiliseringspolitiken från 20-talet, liksom kraven inom framför allt socialdemokratien på en genomgripande reformpolitik efter krigsårens återhållsamhet.<sup>2</sup>

De två lägre budgetalternativen som angivits av 1945 års försvarskommitté skulle, enligt de utredningar som försvarsgrenscheferna presenterade, ha inneburit en reduktion av försvarets krigsorganisation av samma storleksordning som 1925 års försvarsbeslut. ÖB-utredningen som helhet, och ÖB:s förslag till kostnadsram, måste betraktas ur perspektivet att det inte var självklart vilken försvarsnivå regering och riksdag skulle anse erforderlig för Sverige i efterkrigsvärlden.

ÖB-47 vänder sig såväl mot slagordet "försvaret främst!" som mot prioritering av skol- eller socialpolitik, och konstaterar att "ur försvarssynpunkt är det av värde att den svenska samhällsutvecklingen får fortgå mot en allt högre standard. Samhälleliga reformkrav får dock inte tillgodoses på försvarets bekostnad".<sup>3</sup> ÖB-47 ansluter sig till Harald Hjärnes uppfattning från slutet av 1800-talet att sociala reformer och försvarsreformer hänger samman, att de förstärker varandra och inte motverkar varandra. ÖB-47 betonar faran med ökade klassmotsättningar och ställer häremot värdet i folkhemstanken med dess känsla för fosterlandet. Detta belyses med ett par långa citat av Per Albin Hansson.



Områden, under inflytande av  
USA-Storbritannien.



Stater, som samarbeta med USA.



Områden under inflytande av  
Sovjetunionen.



Stater, som söka stå obundna.



Västmaktsbas vid Atlanten.



*De globala strategiska förhållandena enligt ÖB-47*

-  Områden under inflytande av USA-Storbritannien.
-  Områden under inflytande av Sovjetunionen.
-  Stater, som söka stå obundna.



*Den begynnande blockuppdelningen enligt ÖB-47*





*Helge Jung, överbefälhavare 1944—1951 Foto: Försvarsstaben*

ÖB-47 anlägger här ett ideologiskt perspektiv som är mer övergripande än vad som kan klassificeras som gängse byråkratisk intressepolitik. Gränser anges för vilka satsningar på försvaret som är rimliga och värdet av politisk, social och kulturell gemenskap understryks. Krigsårens erfarenheter och andra av nationell samling torde här vara en väsentlig bakgrund. Överbefälhavaren Helge Jungs personliga inställning kan inte heller uteslutas som faktor i sammanhanget.<sup>4</sup> Utredningen går i detta avsnitt vida utöver det kompetensområde som krigsmakten under efterkrigstiden tilldelas i sin roll av statligt verk.

Jung tillträdde posten som överbefälhavare efter Thörnell 1944. Det förefaller inte osannolikt att Jung personligen utövade ett betydande inflytande över utformningen av "Vårt framtida försvar", inte minst mot bakgrund av den position han intog i 20- och 30-talets militära debatt.<sup>5</sup> Det finns också på flera punkter

likheter mellan Jungs teser under denna debatt och skrivningen i "Vårt framtida försvar".<sup>6</sup> Något försök skall inte göras här att söka uppskatta omfattningen av Jungs personliga inflytande över den av högkvarteret kollektivt framtagna produkten, eftersom det saknar betydelse för analysen av doktrinen och dess nyckel-element. I följande kapitel finns det emellertid anledning att återkomma till hypotesen att olika innehavare av överbefälhavar-posten utövat ett olika starkt personligt inflytande över ÖB-utredningar och planer.

Synen på det internationella läget liksom på den roll försvaret här kan spela är mindre anmärkningsvärd. I direktiven till 1945 års försvarskommitté konstaterades att en reduktion av försvars-ramen, på grund av de samhällsekonomiska påfrestningarna, kunde bli nödvändig, dock endast om kriget skulle utmynna i ett mer varaktigt fredstillstånd.<sup>7</sup> Den centrala frågan i avsnittet om Sveriges militärpolitiska läge var därför om ett sådant i tillstånd hade inträtt efter andra världskrigets slut. ÖB-47 konstaterar att grunderna för den europeiska maktbalanspolitiken ryckts undan, att det mot Sovjetunionen och Östeuropa inte står en motsvarande konstellation i Västeuropa. Den europeiska maktbalansen har ersatts av en global, mellan olika världsdelar. På den europeiska kontinenten är Sovjetunionen militärt överlägset, trots västmak-ternas kontroll över världshaven och överlägsenhet i flygstrids-krafter. ÖB-47 hävdar dock att vad som sagts om styrkeförhållan-den och motsättningar mellan väst och öst inte får tolkas som en tro på en omedelbar krigsfara. Här hänvisas bl a till den allmänna krigströttheten och de inre svårigheterna i olika stater, vilket anses tyda på en fredsperiod vars längd dock är omöjlig att bedöma.<sup>8</sup>

ÖB-47 hävdar att frågan om krigsrisker i stor utsträckning är beroende av den nya världsorganisationens karaktär. Förenta Nationerna ägnas ett särskilt avsnitt, som dels tar upp de militära förpliktelser som ett medlemskap i organisationen kan innebära, dels tar upp FN:s möjligheter att verka fredsbevarande.<sup>9</sup> ÖB-47 tar på den senare punkten upp stormakternas vetorätt och kon-statera mot bakgrund av denna att FN har goda möjligheter att ingripa i konflikter mellan små och medelstora länder men att säkerhetssystemet sätts ur spel om en stormakt är inblandad, vilket begränsar värdet för Sveriges del.<sup>10</sup>

Det ligger i sakens natur att en militär utredning i stor utsträckning ägnas föreställningar om olika hot, det är också hotperspektivet som är det genomgående i världsbilderna. Bakgrunden till detta förhållande torde vara såväl den militära apparatens karaktär av instrument för att möta upplevda hot från omvärlden som den militära metodiken för lösandet av en förelagd uppgift, en metodik som tar sin utgångspunkt i fiendens styrkor och dispositioner.<sup>11</sup>

Diskussionen av hot i ÖB-47 skiljer sig i väsentliga stycken från senare ÖB-utredningar genom den stora vikt som fästs vid erfarenheterna från andra världskriget, vilka var en av utredningsuppgifterna för 1945 års försvarskommitté.<sup>12</sup> Också atomstridsmedlen ägnas en mycket omfattande genomgång.

Utgångspunkten i beskrivningen av de yttre hoten är att den tekniska utvecklingen lett till att värdet av Sveriges skyddade geografiska läge minskat.<sup>13</sup> Landet är, konstateras det, lätt åtkomligt för anfall med flygstyrkor från såväl väster som öster, anfall vilka kan hota inte endast befolkningscentra utan också livsviktiga organ för landets försvar, försörjning och administration. ÖB-47 pekar här särskilt på riskerna med ”den ständigt tilltagande befolkningsanhopningen i Stockholm”.<sup>14</sup> Sveriges strategiska läge i skärningspunkten mellan USA—Storbritannien — Sovjetunionen får enligt ÖB följande konsekvenser:<sup>15</sup>

- Flygvägar för bägge parter strategiska flygstridskrafter kommer delvis att gå över Skandinavien.
- För att i tid kunna upptäcka och bekämpa sådana företag ligger det i båda parter intresse att skjuta fram radarstationer och jaktflyg så långt som möjligt.
- Även med ökad räckvidd för bombplan och V-vapen (missiler) finns motiv för att skjuta fram dessa och på så sätt nå djupt in på motståndarens område.
- Danmark och södra Sverige kan bli ett eftertraktat mål för den som önskar vinna kontroll över sjötrafiken till och från Östersjön. En basering av sjöstridskrafter i de skandinaviska länderna kan särskilt från sovjetisk sida te sig lockande.
- Sverige och Norge skulle för västmakterna kunna vara ett lättare basområde att försvara än den europeiska kontinenten.
- Med hänsyn till de fördelar som en framskjuten basering i Sverige skulle innebära kan de ligga i båda sidors intresse att

snabbt sätta sig i besittning av landet, om inte annat så för att hindra motståndaren från att komma först.

Denna strategiska analys av tänkbara hot återspeglar en tydlig betoning av vakuum-teorin, att ett svagt försvarat område i sig driver fram ett angrepp från starkare omgivande makter. På denna punkt torde erfarenheterna från andra världskriget spela en väsentlig roll, framför allt de baltiska staternas, Danmarks och Norges öde. Ett utmärkande drag i den strategiska analysen är också att Sverige inte betecknas som ett krigsmål i sig utan anses ha ett strategiskt värde som genomgångs- och baseringsområde. Också på denna punkt torde Sveriges erfarenheter från andra världskriget ha spelat in.

De konkreta anfallstyper som beskrivs i ÖB-47 grundas på en genomgång av karaktären hos "det nutida kriget", en framställning som framför allt bygger på den militära och tekniska utvecklingen under andra världskriget. Flygets utveckling anges som den faktor vilken mest av allt givit det nutida kriget dess prägel.<sup>16</sup> Med flygstridskrafter har det blivit möjligt att rikta förödande anfall mot motståndarens befolknings- och industricentra.<sup>17</sup> Olika tekniska genombrott har också påverkat flygkrigföringen, framför allt radarn och atombomben. ÖB-47 noterar möjligheten att raketer i framtiden förses med målsökare för att träffa också relativt små mål på långa avstånd. Flygets ökade betydelse framhålls också som en hämmande faktor på möjligheterna att operera med örlogsfartyg i trånga vatten som Östersjön.<sup>18</sup>

Ett särskilt kapitel ägnas kärnvapnen (fram till slutet av 50-talet användes begreppet atomvapen, därefter ersattes det av begreppet kärnvapen. Övergången i amerikansk terminologi från "Atomic Weapons" till "Nuclear Weapons" torde här ha varit normgivande) vars verkningar först beskrivs mycket detaljerat mot bakgrund av såväl anfallen mot de japanska städerna som kärnvapenprov.<sup>19</sup> I kapitlet konstateras att kärnvapnen ännu är av begränsad betydelse, att de endast kan tillverkas i begränsat antal och under stora kostnader. Problemen med massproduktion framhålls. Kärnladdningarna anses främst vara användbara i flyg- och raketvapen, på grund av laddningarnas storlek och kraftiga verkan. ÖB-47 menar därför att kärnvapen för taktiskt bruk är mindre sannolika.

En mycket detaljerad redogörelse lämnas över kärnvapnens verkningar, och framför allt begränsningar i dessa verkningar. Således konstateras att verkningarna mot trupp i spridd grupper-



ring, liksom verknigarna mot örlogsfartyg är begränsade. Där-  
emot påpekas att flygfält och berganläggningar kan tillfogas all-  
varliga skador, vilket ställer krav på kraftigare befästningar. Li-  
kaså utgår ÖB-47 från att kärnvapen kan vara effektiva mot  
landstigningsföretag, där stora mängder fartyg samlats. I vart fall  
skulle hot om kärnvapenattack tvinga den landstigande till ut-  
spridning, och därmed göra honom sårbar för andra vapen.  
Konklusionen är emellertid att det inte är militära utan civila  
mål, främst storstäder, som kärnvapnen sannolikt kommer att  
riktas mot. Sverige är, framhålls det, mindre sårbart än många  
andra länder, men de tre största städerna utgör ändå kärnvapen-  
värdiga mål. Sårbarheten kan här motverkas genom förstärkning  
av skyddsrummen, förbättrad förvarning och utrymning. Städer  
bör också i framtiden planeras på ett sådant sätt att verkningar av  
kärnvapenattack begränsas.

Den slutsats som dras i ÖB-47 rörande kärnvapen är att dessa  
inte ännu medfört någon revolution i krigföringen, samma för-  
störelse som från en atombomb kan åstadkommas med konven-  
tionella stridsmedel. Kärnvapnens verkningar är därför i första  
hand psykologiska, dvs av sådan art att de kan bryta motstånds-  
viljan. Genomgående i framställningen är att osäkerheten om  
den framtida utvecklingen understryks: "En utveckling av strids-  
medlen, som skulle kulminera i en mera vidsträckt användning  
av atomenergi i flygbomber och robotvapen, öppnar skrämman-  
de perspektiv ifråga om möjligheter till förstörelse."<sup>20</sup>

Behandlingen av kärnvapnen i ÖB-47 måste ses mot bakgrund  
av den relativt begränsade kunskapen vid denna tid om kärnvap-  
nens tekniska och strategiska konsekvenser. Förutsägelserna får  
dock i de flesta fall anses som ganska riktiga, mot bakgrund av  
den följande utvecklingen av kärnvapnen. Ingenstans i ÖB-47  
diskuteras emellertid direkt frågan om anskaffning av svenska  
kärnvapen. Flera skäl skymtar fram här. För det första under-  
stryks de stora kostnaderna och svårigheterna som är förknippa-  
de med tillverkning av kärnvapen. För det andra poängteras en  
rad begränsningar i vapnens verkningar. För det tredje framhålls  
kärnvapnen som vedergällningsvapen och vapen lämpliga för  
strategisk luftkrigsföring, en uppgift som det svenska flygvapnet  
aldrig haft. Närmast intentionerna i kärnvapenfrågan kommer  
förmodligen det stycke där det understryks att det inte synes  
möjligt att ett krigsavgörande skulle kunna nås enbart med kärn-  
vapen och att det finns ett fortsatt behov av lant-, sjö- och flyg-  
stridskrafter.<sup>21</sup>

Men samtidigt konstateras att användningen av kärnvapen vid en invasion främst skulle komma försvararen tillgodo, även om denne är numerärt kraftigt underlägsen: "Den skadegörelse på det egna landet som försvararen åstadkommer genom att utnyttja atomenergin, kommer sannolikt i en avgörande strid att te sig mindre betydelsefulla än stridens utgång."<sup>22</sup>

Det är emellertid inte bara de tekniska genombrotten under andra världskriget som ligger till grund för den syn på det nutida kriget som presenteras i ÖB-47, också de militära operationerna under andra världskriget framhålls som modeller för hur olika typer av anfall torde iscensättas.

Tre huvudtyper av "betvingelsemetoder" diskuteras i ÖB-47: avspärkning, flyg- och fjärrvapenanslag och invasion. Av invasionstyper skiljer ÖB-47 mellan luft-, kust- och gränsinvasion samt slutligen samtida anfall med olika invasionstyper. Avspärkning framhålls, mot bakgrund av andra världskriget, inte som ett i sig krigsavgörande instrument, förutsatt att försvararen vidtagit åtgärder för att upprätthålla produktionen inom landet. Avspärkning blir däremot mer effektiv om den kombineras med en oinskränkt luftkrigsföring.

ÖB-47 konstaterar att också teorin om den oinskränkta luftkrigsföringens krigsavgörande roll inte besannats; bombningarna av Tyskland och Japan var endast ett element i krigsföringen. Luftkrigsföringens betydelse har emellertid ökat, och liksom kärnvapnens är denna betydelse främst psykologisk: "Av väsentlig vikt för motståndet mot luftkrigsföringen förblir dock alltid att statsledning och folk besjålas av en verklig vilja till motstånd, utan vilken redan första chocken kan medföra vacklan."<sup>23</sup>

Den främsta betvingelsemetoden förblir därför enligt ÖB-47 invasion. Invasion måste tillgripas när övriga betvingelsemetoder inte ger resultat (eller förväntas ge resultat) tillräckligt snabbt, eller där målet är att försäkra sig om kontroll över ett område med oförstörda tillgångar. Kärnvapnen bedöms inte komma att användas i ett invasionsföretag, så länge endast ett fåtal vapen disponeras. En invasion skulle, mot bakgrund av erfarenheterna från andra världskriget, inledas med massiva flyganfall riktade dels mot försvararens huvudstad, dels mot hans flyg- och markstyrkor, kommunikationer och mobiliseringsförråd.

Luftinvasion hade under andra världskriget främst utnyttjats för att understödja andra slag av invasionsföretag och ÖB-47 redogör för flera exempel på detta. På samma sätt ägnas invasionen i Normandie 1944 stort utrymme i diskussionen av kustinva-

sion. I detalj redogörs för de olika faserna i en anfallsoperation av detta slag, behovet av förbekämpning av försvararens styrkor och försvararens problem att i tid insätta motanfall. Avsnittet om gränsinvasion bygger till stor del på erfarenheter från finska vinterkriget, bl a konstateras att dessa visar på möjligheterna att i nordisk terräng slå en överlägsen motståndare.<sup>24</sup>

ÖB-47 sammanfattar att allt talar för att en anfallande stormakt tillgriper alla dessa invasionsformer parallellt, från flera håll och utan föregående varning.<sup>25</sup> Föreställningen om arten av ett väpnat angrepp är påtagligt konkret i ÖB-47.

### *Handlingsmönster*

Som en direkt följd på hotbilderna, och ofta inflätade i dem, redovisas principerna för hur det svenska försvaret på bästa sätt skall lösa sina uppgifter. Handlingsmönster uppställda mot bakgrund av vissa redovisade (eller inte redovisade) hotbilder innebär dock inte att det råder ett direkt samband.

De handlingsmönster som redovisas kan uppdelas i två slag: allmänna försvarspolitiska grundsatser samt strategiska principer. De normer som handlingsreglerna vilar på presenteras mera sällan explicit, snarare utgör normerna ett bakomliggande element som i viss mån kan utläsas ur handlingsreglerna.

De allmänna försvarspolitiska grundsatser som redovisas i ÖB-47 är framförallt av typen historiska lärdomar. Fyra sådana kan urskiljas:

- 1 Rustningsansträngningarna under andra världskriget visade på vådan av att låta försvarets förmåga sjunka under perioder av politisk avspänning. "Det vore ansvarslöst att med öppna ögon åter frivilligt försätta sig i ett sådant nödläge som 1925 års nedrustningsbeslut ledde till", konstaterar överbefälhavaren i sitt slutord.<sup>26</sup> Även om den framtida utvecklingen skulle leda till verklig avspänning får inte en minimigräns för Sveriges försvar underskridas, noterar han. Också om stormakterna skulle göra betydande inskränkningar i sina arsenaler, minskar inte kraven på den svenska krigsmakten, eftersom ändå betydande styrkor kan sättas in mot Sverige.
- 2 Utbildningen av alla vapenföra män är det viktigaste elementet i försvarets krigsförberedelser. Detta grundas på slutsatsen att det är lättare att anskaffa modern materiel än att genomföra ett massivt utbildningsprogram.<sup>27</sup>

- 3 Försök till kollektiv säkerhet kan inte ersätta en neutralitetspolitik grundad på ett starkt försvar, i ett krig skulle Sverige i allt väsentligt få klara sig på egen hand.
- 4 Svensk militär styrka är nödvändig för att upprätthålla stabiliteten i norra Europa och verkar därför fredsbevarande.<sup>28</sup>

De strategiska principer som redovisas i ÖB-47 är betydligt mer detaljerade än dessa allmänna regler, vilket knappast är ägnat att förvåna mot bakgrund av den centrala roll som de strategiska principerna spelar för anslagsäskandena.

ÖB-47 konstaterar att strategisk offensiv är utesluten för Sveriges vidkommande. Även ett "stelt periferiförsvar" framhålls som orealistiskt. Strategin måste i stället inriktas på en strategisk defensiv, som syftar till att fördröja ett fientligt anfall.<sup>29</sup> "Svensk krigföring måste vid fientligt anfall gå ut på att vinna tid, så att understödsaktioner från annan sida hinna genomföras."<sup>30</sup> ÖB-47 utgår från att detta understöd utgör en förutsättning för att kriget på sikt skall kunna föras framgångsrikt, Sveriges försvarsförberedelser måste därför vara sådana att förutsättningar skapas för att erhålla detta understöd. Att understödstanken spelar en huvudroll för de strategiska principerna framgår av att den berörs upprepade gånger och av att de tekniska och materiella förutsättningarna för understöd också diskuteras.<sup>31</sup> Ingenstans nämns dock från vilken av stormakterna understödet förväntas, på några ställen nämns möjligheten av understöd antingen från Sovjetunionen eller USA.<sup>32</sup>

Betonandet av understöd utifrån återspeglar en uppfattning om ett långt krigsförlopp, i vart fall månader och kanske år. Detta är tämligen naturligt mot bakgrund av det sex år långa krig som just avslutats. Också andra erfarenheter från andra världskriget skymtar bakom resonemanget om hjälp utifrån, erfarenheter från finska vinterkriget och från den svenska krigsplanläggningen från 1940 och framåt, där ett viktigt element var att en norsk hamn absolut måste erövrats från tyskarna så att hjälp från de allierade skulle kunna komma in i landet.<sup>33</sup>

Vid försvaret mot en stort upplagd invasion i flera huvudriktningar gällde det därför, enligt ÖB-47, att spara stridskrafterna så att de ej drabbades av förlamande initialförluster.<sup>34</sup> På samma sätt måste befolkningens motståndsvilja säkras så att denna inte bryts av angriparens flyg- och fjärrvapenanfall. Åtgärder för skydd mot kärnvapenanfall kommer här in i bilden (dessa har berörts ovan). Detta hindrar inte att en angripare vid anfall över



hav skall mötas redan innan han kommit i land för att öka kustförvarets möjligheter. Försvararen måste dock spara sitt flyg till de avgörande operationerna, och det måste därför inledningsvis hållas tillbaka.<sup>35</sup>

De strategiska principer som redovisas i ÖB-47 är påtagligt defensiva och bygger på en relativt pessimistisk syn på Sveriges militära försvarsmöjligheter. Således konstateras att "Det vore verklighetsfrämmande att tro, att Sveriges krigsmakt, hur stark den än blir, skulle i alla lägen kunna överallt avvisa anfall över land- och sjögränserna samt mot landets inre."<sup>36</sup> Man får alltså räkna med att delar av riket måste uppges, att försvaret förs på djupet och att dessa kraftinsatser kan bidra till en omsvängning i det allmänna läget — alltså kampen mellan stormakterna — och ge Sverige möjligheter att föra sin egen talan vid ett fredsslut. "Även om det väpnade motståndet till sist — i avsaknad av hjälp utifrån — skulle slås ned, skapas genom detsamma förutsättningar för att vidmakthålla självständighetstanken och därmed det moraliska underlaget för en senare återupprättelse."<sup>37</sup> På dessa två sistnämnda punkter är spåren från andra världskriget och beredskapsåren särskilt tydliga. De värderingar som framgår ur såväl de mer generella handlingsreglerna som de strategiska principerna, skulle kunna sammanfattas i följande punkter:

- Försvaret måste förlita sig på militär styrka, detta är det främsta säkerhetsinstrumentet.
- Den militära situationen och kraven på försvaret måste betraktas utifrån det värsta tänkbara fallet.<sup>38</sup>
- Även i ett hopplöst läge måste striden föras till det yttersta, ett krig får karaktären av en kraftmätning på liv och död.

Dessa normer kontrasterar betydligt mot andra världskriget påtagligt pragmatiska neutralitetspolitik. Något tal om eftergifter finns inte i ÖB-47, i stället understryks riskerna med sådana.<sup>39</sup> Nödvarndsrätten skall utnyttjas i alla lägen. En förklaring till den utpräglad kompromisslösa attityden kan just vara erfarenheterna från andra världskriget och den roll som trovärdigheten i ett svenskt motstånd då spelade i förhandlingar med de krigförande parterna. ÖB-47 skulle alltså på denna punkt kunna betraktas som en deklaration riktad mot omvärlden.

## 4.2 1945 års försvarskommitté och försvarsbeslutet 1948

Utredningsarbetet rörande försvaret 1945 till 1948 var speciellt såtillvida att den militära och strategiska situationen krävde en omfattande utvärdering och att det svenska försvaret var i behov av en rad principbeslut som gällde övergången från krigstida upprustning till fredsförhållanden. Den övervägande delen av detta utredningsarbete utfördes av ÖB och redovisades i olika promemorior, sammanfattade i ÖB-47, som diskuterats ovan. För att bilden av försvarsdoktrinen under perioden 1945 till 1948 skall bli fullständig är det nödvändigt att också studera försvarskommitténs betänkande samt propositionen 1948.

Rent allmänt skriver såväl försvarskommittén som Kungl Maj:t väsentligt mindre än överbefälhavaren kring olika principiella frågor, tyngdpunkten i utredningen och propositionen ligger i anslagens storlek och fördelning samt organisationsfrågor. Dessa tas inte närmare upp i denna undersökning.

Enligt utredningsdirektiven från februari 1945 skulle man söka anpassa försvaret till erfarenheterna från kriget och därvid inte tveka att slopa delar som inte framstod som berättigade. På grund av de stora kostnaderna som beredskapen fört med sig ansåg också regeringen att det skulle kunna bli nödvändigt att åstadkomma ytterligare kostnadsminskningar genom att tränga ihop den 1942 för fred tänkta ramen för försvaret. En förutsättning var dock som redan påpekats att kriget utmynnade i ett tillstånd i vilket för överskådlig tid förelåg möjligheter för fredens bevarande i Sveriges närområde.

1945 års försvarskommitté tar i sitt betänkande upp såväl frågan om det nutida kriget som Sveriges militärpolitiska läge.<sup>40</sup> I bägge dessa avsnitt återges motsvarande texter ur ÖB-47, med vissa kommentarer. Försvarskommittén förklarar att överbefälhavarens syn på det framtida kriget i stort överensstämmer med kommitténs.<sup>41</sup> Man anför endast en viss tveksamhet inför värdet av stridsvagnsvapnet, mot bakgrund av stora kostnader och effektivare motmedel.<sup>42</sup>

Liksom ÖB anser inte försvarskommittén att de rådande motsättningarna mellan stormakterna utgör någon omedelbar krigsfara. Emellertid drar man en något annorlunda slutsats av detta och konstaterar: "Ehuru försvarskommittén icke tilltror sig att förutsäga utvecklingen på det utrikespolitiska området, har kommittén vid utformandet av förevarande förslag utgått från den förutsättningen att nu rådande motsättningar icke skola leda till

öppen konflikt och att, trots dagens läge, återuppbyggnadsarbetet i de krigshärjade länderna skall kunna bidra till att utjämna motsättningarna samt att härigenom väg skall banas för en fredsperiod av icke alltför obetydlig längd.”<sup>43</sup> Det bör noteras att kommitténs betänkande lades fram i november 1947, då Marshallplanen för Östeuropas del redan tillbakavisats. Försvarskommittén är på denna punkt mer optimistisk än ÖB, som i sin utredning inte uttalade sig om den sannolika längden av fredsperioden.

Försvarskommittén anger också att man i stort ansluter sig till överbefälhavarens synpunkter på målsättningen för krigsmakten. Kommittén anger dock en större betoning på gräns- och kustförsvar genom att slå fast att försvaret bör utformas så ”att angriparen i det längsta förhindras att få fast fot på svensk mark och att ingen del av landet behöver uppges utan segt motstånd.”<sup>44</sup>

Försvarskommittén var inte enig i sitt betänkande. Åtta av de tio ledamöterna avgav särskilda yttranden. Utredningens fyra militära experter inlämnade också reservationer. De särskilda yttrandena och reservationerna gällde huvudsakligen fördelningen av anslag. Antagandet om en fredsperiod av icke alltför obetydlig längd kritiserades dock av flera reservanter för att bygga på önsketänkande.<sup>45</sup> Innan regeringens proposition lades fram 1948 sändes kommitténs betänkande ut på remiss, vilket resulterade i en omfattande kritik bl a mot beskrivningen av det internationella läget.

Överbefälhavaren ansåg i sitt remissvar det vara en allvarlig brist att den internationella utvecklingen under sommaren och hösten 1947 inte ledde till några slutsatser från utredningens sida.<sup>46</sup> ÖB pekar bl a på Sovjetunionens stärkta kontroll över Östeuropa, strävandena att upprätta en västlig allians under USA:s ledning, Marshallplanen och motsättningarna i andra världsdelar. ÖB konstaterar vidare att slutsatserna i den tidigare inlämnade strategiska studien ännu står sig, men att krigsriskerna ökat: ”Allra minst syntes läget i världen nu vara sådant att det kunde jämföras med den situation, i vilken enligt statsmakternas direktiv justeringar nedåt i gällande krigsorganisation kunde komma ifråga”, avslutar ÖB.<sup>47</sup> Övriga remissinstanser, en rad militära myndigheter, länsstyrelser, frivilligorganisationer och vissa andra myndigheter och organisationer, upprepar i stort sett denna kritik av kommitténs tolkning av det utrikespolitiska läget.

Också målsättningen för krigsmakten fick kritik i de militära experternas reservationer till kommittébetänkandet. Kritiken

gällde inte målsättningen som sådan utan en påstådd klyfta mellan denna och tilldelningen av medel. ÖB och flertalet övriga militära remissinstanser upprepar denna kritik att försvarskommittén både angett en utökad målsättning — förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark samt förmåga att möta överrumplande angrepp — och reduktioner i organisationen. Enligt ÖB kommer mål och medel inte att stå i proportion till varandra.<sup>48</sup>

Krigserfarenheterna och deras betydelse för det svenska försvaret togs upp av olika militära remissinstanser, som här tenderar att framhäva utvecklingen på det egna området.

Departementschefen tog i den sammanfattande texten i propositionen 1948 upp den kritik som från olika håll hade riktats mot försvarskommittén, liksom det faktum att kommittén, trots principiell enighet om ett starkt försvar, gav en bild av splittring eftersom åtta av de tio ledamöterna avgett särskilda yttranden och alla kommitténs militära sakkunniga gjort detsamma.<sup>49</sup> Efter att ha sammanfattat kritiken, underströk departementschefen den försämring av det utrikespolitiska läget som ägt rum sedan kommittén avgivit sitt betänkande, och att denna försämring gör det nödvändigt att sörja för en förstärkning av försvaret. Departementschefen tog också upp alliansfrågan, med utgångspunkt i ett regeringsuttalande att en stor majoritet av det svenska folket inte önskade ansluta sig till något stormaktsblock, vare sig genom alliansfördrag eller med tysta samförstånd. Med udden förmodligen riktad mot ÖB-förslaget, underströk departementschefen att detta innebär ett avståndstagande från tanken på att lämna luckor i försvaret som bundsförvanter skulle kunna fylla. Ett sådant försvarssystem är, konstateras det, inte förenlig med en nationell självständighetspolitik.

Försvarskommitténs förslag innebar en tyngdpunktsförskjutning i försvaret från marinen till flygvapnet, och delvis till armén. Departementschefen ansåg liksom kommittén, att erfarenheterna från kriget ännu inte kunde ligga till grund för en försvarsorganisation av ny struktur. Dock understryker departementschefen särskilt luftkrigföringens ökade betydelse och avvisar kommitténs förslag om en viss minskning av flygvapnets organisation. Risken för förlamande luftangrepp i ett krigs inledningsskede framhålls särskilt i sammanhanget. Propositionen kom alltså att accentuera den tyngdpunktsförskjutning som kommittén föreslagit för den följande tioårsperioden.



Den svenska försvarsdoktrinen, så som den här definierats, var vid denna tid till övervägande del krigsmaktens doktrin. Det politiska inflytandet över doktrinen formulerande var begränsat, framför allt genom det sätt på vilket utredningsarbetet fördelades. Detta förhållande får dock inte självklart tolkas som ett belägg för ett starkt militärt inflytande över den politiska beslutsprocessen, utan kan lika gärna bero på ett stort mått av konsensus i försvarsfrågor.

Försvarsdoktrinen 1947—48 präglas av en vag världsbild och en stor osäkerhet om den framtida utvecklingen. Det internationella läget efter krigsslutet var helt förändrat och möjligheterna att se analogier med utvecklingen efter första världskriget var begränsade. Också uppfattningarna om den militärtekniska utvecklingen präglades av stor osäkerhet, andra världskriget gav endast få och ofullständiga ledtrådar till hur de tekniska genombrött som frampressats av kriget skulle kunna utnyttjas i praktiken.

I kontrast till detta är bilden av de upplevda militära hoten påtagligt konkret. Delvis torde detta hänga samman med att hotbilderna här gäller nutid och inte framtid, erfarenheterna från andra världskriget både i fråga om operationernas art och utnyttjandet av den befintliga militära tekniken har därför i stor utsträckning kunnat användas som underlag för hotbilderna. Samma förhållande gäller de strategiska principerna för försvarets förande, som dels bygger på länge vedertagna principer, dels på svenska och utländska erfarenheter från andra världskriget.

Det kan här vara intressant att försöka avgöra graden av homogenitet i doktrinen. Med homogenitet menar jag dels graden av samband mellan doktrinen olika element, dels som graden av enighet mellan de olika aktörer som formulerar doktrinen. Homogeniteten i själva doktrinen uppbyggnad måste bedömas som relativt hög vad gäller hotbilder och strategiska principer (undantaget de klassiska motsättningarna mellan försvarsgrenarna). Detta torde bero på att dessa element, som ovan påpekats, i stor utsträckning är direkt hämtade från andra världskriget och endast i liten utsträckning bygger på spekulativa resonemang. Dessa återfinns främst i fråga om atomvapnen och deras användande.

De brister som finns gäller framför allt kopplingen mellan världsbild och hotbild. Hotbilden har sålunda starka drag av

totalt krig syftande till fullständig underkastelse, inte av begränsade operationer. Världsbilden däremot utgår från att Sverige har ett begränsat strategiskt egenvärde och att det främst är vissa delar av Sverige som i olika krigsfall kan vara intressanta. Den hotbild man laborerar med tycks mera stå i samklang med en världsbild av typen 1940–44 med den tyska nyordningen i Europa.

Det kan finnas flera förklaringar till den relativt optimistiska världsbilden (i vart fall 1947) och den påtagligt pessimistiska hotbilden. En av dessa torde vara att hotbilden, som ovan påpekats, inte i första hand bygger på världsläget 1947 utan på militära mönster utkristalliserade under andra världskriget, de bägge bilderna bygger alltså på olika verklighetsunderlag som är fasförskjutna i tiden. En annan förklaring, som kan kombineras med ovanstående, är den uttalade principen att inrikta försvaret mot det värsta tänkbara krigsfalet, inte det som för tillfället framstår som mest sannolikt. Man kan också tänka sig att den underförstådda premissen är att också begränsade strategiska mål kräver att hela det svenska försvarets nedkämpas. Slutligen är det möjligt att sekretess på grund av t ex utrikespolitiska hänsyn kan göra att skillnaderna mellan världsbild och hotbild framstår som större i det öppna materialet än i det hemliga.

Hur förhåller det sig då med enigheten mellan olika aktörer, med den eventuella förekomsten av en eller flera konkurrerande doktriner? Enigheten i doktrinfrågorna 1947–48 är, utåt sett, betydande. Motsättningar kring frågorna om demobilisering, nedrustning och kollektiv säkerhet är inte av samma art som efter 1919. Skälen torde dels vara ett i grunden annorlunda internationellt system, dels annorlunda betingelser i den svenska politiken.

Militära och politiska aktörer är i stora stycken eniga om doktrinens utformning, i vart fall utåt. Huruvida denna enighet är konstlad eller inte är svårt att avgöra. Kapitlet i ÖB-47 om internationella förhållanden hade således granskats av UD, någon större avvikelse från regeringens och försvarskommitténs uppfattning borde därför inte kunna förväntas i detta kapitel. Möjligen kan överbefälhavarens agerande 1948, dels i samband med remissvaret på försvarskommitténs betänkande, dels i samband med skrivelsen till regeringen om förstärkning av försvarsberedskapen, indikera att överbefälhavaren redan tidigare hade en väsentligt annorlunda tolkning av de internationella förhållandena.<sup>50</sup>

Vid sidan av tolkningen av krigshotet är det främst de militär-

tekniska erfarenheterna som orsakat oenighet, även bland militär expertis, vilket bl a framgår av reservationerna till försvarskommitténs betänkande. Den tekniska utvecklingstakten var väsentligt annorlunda jämfört med perioden efter första världskriget och präglad av betydligt större osäkerhet. Tolkningen av den tekniska utvecklingen hade också stor betydelse för anslagsfördelningen mellan försvarsgrenarna, framför allt avvägningen armé/flyg — flotta och mellan olika truppslag. På grund av den relativt höga grad av självförsörjning som byggts upp under andra världskriget hade också dessa avvägningsfrågor stor industriell betydelse.<sup>51</sup>

Avslutningsvis kan några kommentarer göras om doktrinen institutionaliseringsgrad, dvs i vilken grad doktrinen var förankrad i etablerade föreställningar och i de försvarspolitiska instrumentens uppbyggnad. Till skillnad från mellankrigstiden förutsatte inte doktrinen 1947—48 några drastiska volym- eller strukturförändringar av det försvar som byggts upp under andra världskriget, tvärtom understryker särskilt överbefälhavaren behovet av att bevara organisationen och att undvika förhastade omläggningar, ett resonemang som låg bakom kravet på fortlöpande modifieringar snarare än en ny femårsplan från 1948.

De handlingsregler och strategiska principer som doktrinen utmynnar i representerar knappast några nyheter, brott mot tidigare mönster eller krav på förändringar. Till stor del finns bakgrunden i sedan lång tid gällande försvarsprinciper, det bör dock noteras att marginaldoktrinen inte ges en särskilt framträdande plats. I övrigt dominerar arvet från andra världskriget, som delvis kodifierats i form av order och anvisningar.

Försvarsdoktrinen kring 1947—48 skulle således kunna sammanfattas med följande karaktäristik:

- Betydande enighet mellan militära och politiska instanser.
- Betydande osäkerhet om tolkningen av världsläget och framtida krigsrisker, liksom av den tekniska utvecklingen och dess militära konsekvenser.
- Stor deklarerad säkerhet om de möjliga militära hotens karaktär och principerna för att möta dessa.

### 4.3 Försvar under fortgående avspänning — 1974 års försvarsutredning

1945—48 formuleras utgångspunkterna i efterkrigstidens försvarsdoktrin. Vid mitten av 70-talet hade de yttre betingelserna för denna doktrin i flera väsentliga avseenden genomgått förändringar. Ett nytt internationellt system hade växt fram, den tekniska utvecklingen hade förändrat de militära premisserna, samhällsekonomin hade förändrats liksom slutligen opinionsklimatet hos beslutsfattare och allmänhet. Det andra världskriget tillhörde nu en förgången tid, andra konflikttyper och andra krig framstod som de väsentliga. Samtidigt fanns det betydande paralleller, utgångsläget för Sveriges vidkommande var fortfarande motsättningarna mellan öst och väst och strävandena att föra en neutralitetspolitik med syftet att hålla landet utanför en eventuell konflikt. Sverige hade fortfarande ett för småstaters förhållanden starkt försvar, men samtidigt rådde liksom åren närmast efter kriget en osäkerhet om nödvändigheten att upprätthålla denna nivå.

Genom att studera doktrinen 1974—1977 kan det bli möjligt att se var de huvudsakliga förändringarna finns jämfört med 40-talet, iakttagelser som sedan kan bli utgångspunkten för mer ingående undersökningar över hela den aktuella tidsperioden.

Till dessa yttre förändringar måste fogas de förändringar som själva planerings- och beslutsapparaten hade genomgått. 1974 års försvarsutredning formulerade i långt större utsträckning än 1945 års försvarskommitté egna säkerhetspolitiska och strategiska resonemang. Det militära inflytandet över formulerandet av doktrinen hade också minskat genom den närmare regleringen av försvarsmaktens utredningsarbete i perspektiv och programplaner och genom tillkomsten av en rad hänsyn vid sidan av försvarsmaktens verksamhetsområde. Allt detta måste beaktas vid en jämförelse med förhållanden på 40-talet.

Gången inför 1977 års försvarsbeslut följde den 1970 inrättade cykeln i samband med övergången till programbudgetering inom totalförsvaret. Tre olika planer ingavs därför av de programansvariga myndigheterna. För överbefälhavarens del innebar detta två perspektivplaner, den första från 1974 gällande försvarets allmänna inriktning på 90-talet och den andra från 1975 gällande försvarets inriktning på kortare sikt fram till 1982. De öppna delarna av perspektivplanerna publicerades under benämningen ÖB 75. 1976 presenterades så programplanen för försvaret under



perioden 1977–82, ÖB 77–82, som i sin helhet är en öppen handling. I broshyrform utgav också försvarsstaben en information kring programplanen ("Hur skall vårt försvar se ut i framtiden?").<sup>52</sup> På motsvarande sätt presenterade civilförsvaret och det ekonomiska försvaret perspektiv- och programplaner.

1974 års försvarsutredning genomförde sitt arbete i två faser. Den första fasen inriktades i huvudsak på den internationella utvecklingen och hotbilder och redovisades i ett första delbetänkande 1976 ("Säkerhetspolitik och totalförsvar").<sup>53</sup> Betänkandet utgick vad gällde totalförsvarets utveckling från myndigheternas perspektivplaner och avslutades med riktlinjer för totalförsvarets fortsatta utveckling. Ett andra delbetänkande kom 1977 och behandlade totalförsvarets framtida utformning mot bakgrund av programplanerna.<sup>54</sup> Propositionen 1977 skrevs på basis av detta betänkande. Särskilda yttranden förekom såväl till överbefälhavarens planer som till försvarsutredningens betänkande.

Beslutsprocessens formella gång präglades alltså av en växelverkan mellan myndigheterna och den parlamentariska utredningen. Det är inte möjligt att här utveckla frågan om denna formella gång också motsvarande den reella beslutsprocessen. När det gäller resursfördelning och försvarets struktur finns det skäl att anta att en rad andra rationaliteter spelat en viktig roll. Det kan emellertid vara intressant att försöka urskilja en påverkan mellan de olika faserna i beslutsprocessen i fråga om den deklarerade doktrinen. Av dispositionsskäl torde det dock vara att föredra att redovisa de militära betänkandena tillsammans och de politiska tillsammans, det torde också vara riktigt att börja med försvarsutredningen, trots att denna kronologiskt inte ligger först, därför att denna, liksom på sin tid ÖB-47, utgör den mest kompletta och utförliga redogörelsen för doktrinen.

Försvarsutredningen får inte, som tidigare påpekats, betraktas som en från myndigheterna skild instans. En rad experter var knutna till utredningen, som dessutom hade tre militära sekreterare. Själva utredningens arbetssätt, med studiebesök, föredragningar och särskilda utredningar, lämnade också betydande möjligheter för påverkan av dess resultat under arbetets gång, möjligheter som knappast kan ha varit obekanta för företrädare för olika intressen.<sup>55</sup> Försvarsutredningens betänkanden bör alltså i sig inte enbart studeras som en politiskt kompromissprodukt, utan också som en produkt av olika myndigheter och andra intressegruppers inflytande.

I sammanhanget bör också nämnas att ett antal fristående

utredningar utfördes inom ramen för försvarsutredningen, bl a om försvarsindustriella problem, prisreglering, de multinationella företagen, konfliktteorier, hotbilder och civilmotstånd.<sup>56</sup>

### *Världsbilder*

Diskussionen av världsbilderna i 1974 års försvarsutredning återfinns i sin helhet i det första delbetänkandet (FU 74), och omfattar dels utförliga resonemang om den internationella utvecklingen, dels resonemang om det svenska samhällets förändrade struktur och försvarsutgifternas påverkan på ekonomin. De resonemang av ideologisk natur som fördes i ÖB-47 kring folkhemmet och risken med klassmotsättningar har dock knappast någon motsvarighet här.

FU-74 skiljer sig först och främst från utredningarna på 40-talet genom den betydligt bredare definitionen av det politiska fält som studeras:

”Den svenska säkerhetspolitiken har traditionellt setts och måste fortfarande ses i samband med öst-väst problematiken. I och med avspänningspolitikens utveckling har också andra internationella problem blivit föremål för ökad uppmärksamhet. Den internationella ekonomiska utvecklingen i industriländerna såväl som utvecklingsländernas krav på en ny ekonomisk världsordning måste också beaktas i en bredare säkerhetspolitisk diskussion.”<sup>57</sup>

Försvarsutredningen ser detta delvis som en konsekvens av avspänningen, som ökat betydelsen av förhållandena mellan i- och u-länder, liksom mellan i-länder, t ex mellan USA och Väst-europa. Också förhållanden som arbetslöshet och inflation anses som betydelsefulla för begreppet säkerhet.<sup>58</sup> Nord-syd problematiken betraktas av FU-74 som en konflikt som i ett längre tidsperspektiv kan få allvarliga konsekvenser.<sup>59</sup>

FU-74 för ett långt resonemang om möjligheten av att det uppkommer fler supermakter vid sidan av Sovjetunionen och USA, men drar slutsatsen att dessa två också fortsättningsvis kommer att vara de dominerande. De ekonomiska svårigheterna anses dessutom av FU-74 ha förstärkt dessa länders positioner. Avspänningen mellan supermakterna utgör den centrala frågan i försvarsutredningens världsbild, på samma sätt som relationerna mellan segrarmakterna utgjorde det i försvarsdoktrinen 1947–48. FU-74 för emellertid resonemanget med en betydligt

större säkerhet än utredningarna på 40-talet, åberopar teorier och för betydligt fler sannolikhetsresonemang om utvecklingen på lång sikt. Till en viss del torde detta vara följden av den allmänt större inriktningen på långsiktig planering som infördes under 70-talet. En annan orsak kan vara att världssystemet var i snabb förändring då utredningarna skrevs på 40-talet, medan FU-74 arbetade under en period av relativt jämn avspänning (1974—76). Avspänningens sönderfall inträffade först under den följande utredningens arbete, 1978 års Försvarskommitté, och här blev också analysen — som framgår i kapitel 5 — av ett annat slag.

Grunden för avspänningen ser FU-74 i uppkomsten av en kärnvapenbalans mellan supermakterna, en balans som skapat förutsättningarna för förhandlingar om begränsningarna av dessa vapen.<sup>60</sup> Den ökade insikten om kärnvapenkrigets risker efter Kuba-krisen åberopas också, dvs det tillstånd som allmänt benämns terrorbalansen. Liksom frågan om fredsperiodens längd utgjorde den kritiska punkten i utredningarna på 40-talet, utgör frågan om avspänningens varaktighet den kritiska punkten i den världsbild som FU-74 bygger upp. FU-74 konstaterar att de ekonomiska problemen inte rubbat avspänningen. Man betonar att avspänningen inte skall ses som ett tillstånd utan som en process, och man talar om fortsatta variationer och svackor. Avspänningspolitiken bör inte bedömas efter kortsiktiga variationer, framhåller FU-74, varmed man torde mena att den är en djupgående process.<sup>61</sup> Avspänningen innebär dock inte, menar man, att alla konflikter försvunnit, men väl att skiftningarna i den internationella politiken kan bli mindre dramatiska än under det kalla kriget.<sup>62</sup>

FU-74 noterar i detta sammanhang att det inte råder något logiskt samband mellan rustningsnivå och spänning eller avspänning, möjligen skulle en hög rustningsnivå leda till strävanden efter avspänning.<sup>63</sup> Några belägg för detta konflikteoretiska antagande ges inte.

När det gäller Europa anser FU-74 att maktstrukturen fortfarande kan uppfattas som i huvudsak bipolar. Detta uttalande bör ses mot bakgrund av den omfattande diskussionen från mitten av 60-talet kring upplösningstendenserna i blockstrukturen. FU-74 bedömer att supermakterna också i framtiden kommer att sträva efter att förhindra en militär konfrontation i Europa. Dock ser man en risk i själva det faktum att stora styrkor står ständigt beredda mot varandra och i att konflikter från andra världsdelar, där supermakterna konkurrerar om inflytande och resurser, sprir-

der sig till Europa.<sup>64</sup> Konflikter i Mellersta Östern ses som särskilt betydelsefulla. Risken för krig i Europa kan därför, enligt utredningen, inte uteslutas.<sup>65</sup>

Beträffande det nordiska området konstaterar FU-74 att dess strategiska betydelse varierar och att några ekonomiska eller andra tillgångar av väsentligt slag inte finns i området. FU-74 understryker det strategiska värdet av Nordkalotten och Östersjöutloppen och den betydelse som den sovjetiska uppbyggnaden av baserna på Kola-halvön fått. Betydelsen av flygbaser i det nordiska området berörs också.

Sammantaget är den bild som FU-74 ger av den internationella utvecklingen mest utförlig och precis i fråga om globala förhållanden och processer och påtagligt vagare och smalare i fråga om utvecklingen i Europa och Norden.

---

Ett andra element av världsbilden är diskussionen av det svenska samhällets förändrade karaktär och försvarsutgifternas inverkan på ekonomin. Liksom ÖB-47 konstaterar FU-74 att samhällets struktur är av stor betydelse för möjligheterna att motstå såväl krigshandlingar som andra former av yttre påfrestningar. Samhällsstrukturen ger vidare de ekonomiska förutsättningarna för försvarsansträngningarna.<sup>66</sup> FU-74 pekar på de effekter som den internationella integrationen inom ekonomin fört med sig inom en rad branscher och som påverkat såväl produktion som distribution av varor och tjänster.

Man konstaterar att sårbarheten hos flera viktiga funktioner ökar. Försvarsutredningen berör också den sociala sidan av sårbarheten och konstaterar där att den betydande solidaritet medborgarna känner med det svenska samhället är av stor betydelse. "En viktig faktor är att landet saknar inre motsättningar, grundade på etniska eller religiösa minoritetsproblem eller liknande".<sup>67</sup> Någon diskussion av klassmotsättningar förs inte, utan FU-74 drar slutsatsen att "välståndsutvecklingen och de stora sociala reformerna har skapat förutsättningar för en i folkets breda lager väl förankrad försvarspolitik."<sup>68</sup>

Försvarsutredningen går så in på totalförsvarets samhällsekonomiska roll med ett försök att beräkna de direkta och indirekta samhällsekonomiska kostnaderna. FU-74 anser att "möjligheterna att använda försvaret i stabiliseringspolitiken och regionalpolitiken får betraktas som en samhällsekonomisk intäkt av försvarsverksamheten".<sup>69</sup> Vidare noterar man att det torde vara



oomstritt att en positiv inverkan på samhällsekonomin föreligger från de satsningar som görs på militär forskning och utveckling.<sup>70</sup> Om de totala försvarsutgifterna hade satsats på investeringar som ökat kapitalstocken så skulle tillväxttakten i ekonomin i motsvarande grad kunna ökas, framhåller FU-74. Någon sammankoppling mellan detta resonemang och den sociala sammanhållningen av det slag som gjordes i kapitlet "Försvar och reformer" i ÖB-47, förekommer inte i FU-74. En orsak till detta kan vara att FU-74 skrevs mot en helt annan samhällsekonomisk bakgrund än 30-talet och krigsåren. Försvaret och det sociala reformarbetet var inte på samma sätt kontrahenter i ett nollsummespel om resurserna som under 40-talet. En annan orsak kan vara att resonemanget om försvarssektorns samhällsekonomiska konsekvenser förs för att motivera fortsatta försvarssatsningar.

### *Hotbilder*

Hotbilderna i FU-74 är allmänt sett betydligt mer mångfasetterade och uppbyggda kring hypotetiska resonemang än motsvarande föreställningar 1947–48.<sup>71</sup> Detta är knappast förvånande med tanke på att hotbilden 1947–48 i stora stycken var ett återsken av andra världskriget, medan motsvarande föreställningar trettio år efter det senaste europeiska storkriget vilar på helt andra grunder.

Hotbilderna behandlas i FU-74 både i ett särskilt kapitel och i det avsnitt som redogör för de angreppsfall och krisfall som utarbetats inom försvarsdepartementet till grund för myndigheternas perspektivplaner.<sup>72</sup> Detta senare utgör alltså inte en hotbeskrivning som gjorts av försvarsutredningen, utan av den säkerhetspolitiska studieapparaten. De styrande angreppsfallen är dock ett så viktigt ingångsvärde för försvarsutredningens överväganden att de bör redovisas i detta sammanhang.

Angreppsfallen består först och främst av sju styrande angreppsfall som anger riktlinjerna för i första hand det militära försvarets planering och vilka alla gäller angrepp med konventionella stridsmedel mot ett mobiliserat svenskt försvar. Utöver detta finns ett antal angreppsfall som belyser den speciella problematiken vid

- överraskande angrepp
- krig i Europa där Sverige är neutralt
- brist på försörjningsviktiga varor — fredskriser
- krig där ABC-stridsmedel utnyttjas
- militära och ekonomiska hot.

Det är självfallet de styrande angreppsfallen som framstår som de betydelsefullaste. Det är också förutsättningarna för dem som redovisas mest utförligt. I själva urvalet av styrande angreppsfall ligger också en tydlig värdering av olika hotföreställningar i mängden teoretiskt tänkbara hot.

Fyra gemensamma förutsättningar anges för de styrande angreppsfallen:

- 1 Att de grundläggande motsättningarna mellan supermakterna kvarstår, trots regleringar av problem i Centraleuropa och trots ekonomiskt samarbete.
- 2 Att om strävandena att undvika ett krig i Europa misslyckades, skulle supermakterna likväl på alla sätt söka undvika att det trappades upp till kärnvapennivå.
- 3 Att de militära operationerna i stor utsträckning blir led i en förhandlingsprocess.
- 4 Att Sverige främst är intressant som genomgångsområden till mål, som dock även kan nås på andra sätt.

Den första förutsättningen är en slags helgardering som inte säger mycket annat än att allt är möjligt.<sup>73</sup> I övrigt visar förutsättningarna på en betydande påverkan från teorierna om begränsade krig, som sedan slutet av 50-talet dominerade den amerikanska debatten och från mitten av 60-talet också den västeuropeiska. Teorierna om begränsade krig gällde först och främst *kontrollprocessen*, selektivt utnyttjande av militär makt och en kontrollerad eskalationsprocess skulle göra det möjligt att blanda militära och politiska åtgärder, där de förstnämnda tilldelades en demonstrativ roll. I förlängningen av detta kom debatten, framför allt bland de europeiska NATO-länderna, att från slutet av 60-talet inriktas på frågan om renodlat konventionell styrkebalans och möjligheten — eller risken — av ett storkrig helt utan användning av kärnvapen.

Angreppsfallen utgår både från hypotesen att Europa präglats av lugn alltsedan början av 70-talet, och från hypotesen att de akuta orsakerna till ett krig mellan maktblocken kan vara lokala motsättningar i Central- eller Sydeuropa, sjöstrategiska motsättningar i Nordatlanten eller en utomeuropeisk konflikt. En viss brist på överensstämmelse tycks finnas mellan en prognos om en stabil utveckling i Europa och antagandet om en storkonflikt med upprinnelsen i inomeuropeiska motsättningar.

Ett gemensamt antagande i de styrande angreppsfallen är att så tydliga förvarningssignaler kommit att det svenska försvaret hun-

nit bli fullt mobiliserat.<sup>74</sup> Detta är en förutsättning av stor betydelse, eftersom den innebär att överraskande angrepp givits en lägre prioritering i planeringen än anfall mot ett mobiliserat försvar (ett s k storanfall).

I angreppsfallen spelar lönsamhetsbedömningar en avgörande roll, alltså vilka resurser en angripare beräknas förfoga över, vilka förluster som är acceptabla osv. Huvudmotståndaren spelar också en viktig roll i den förmodade lönsamhetskalkylen. Denna metodik visar på en betydande tillämpning av marginaleffektsteorin, liksom en övergripande uppfattning om politiska och militära beslut som funktionen av rationella aktörers handlande. Utöver detta redovisas inte metodiken för hur olika försvarsnivåer testas mot angreppsfallen, eller detaljerna i de sju styrande angreppsfallen.<sup>75</sup>

Generellt för angreppsfallen och motsvarande planeringsscenarier — för t ex inriktningen av ABC-skydd — är att någon diskussion inte förs om de brister i metodiken och graden av osäkerhet den är behäftad med. Således konstateras att arbetet med angreppsfallen går ut på en lönsamhetsbedömning mot bakgrund av mål och medel, samt "även angriparens militära planering i stort av angreppet studeras", och vidare "analyserna av angreppsfallen ger ökad kunskap om den internationella miljöns påverkan på angriparen och om vilka politiska mål som i olika situationer kan föranleda ett angrepp mot Sverige".<sup>76</sup> Säkerheten i dessa konstateranden är betydande. Möjligen ligger det i sakens natur att ett scenario, där ingångsvärden och beräkningsgrunder kan definieras av scenarioskrivaren, kan tecknas i mycket säkrare termer än en analys av det faktiska läget, trots att scenariot på intet vis därmed är en säkrare framtidsprognos.<sup>77</sup>

Ett annat generellt drag är inriktningen på angrepp med konventionella stridsmedel. Samtliga sju styrande angreppsfall är av detta slag, medan ABC-stridsmedlen endast redovisats i sammanhanget för att myndigheterna skall ta hänsyn till dem i sin planering.<sup>78</sup> Den förutsättning som dessa anvisningar grundas på formuleras på följande sätt: "Ett krig i Europa med utnyttjande av kärnvapen ter sig föga troligt. Skälen härtill är dels att en från början begränsad insats successivt kan trappas upp så att den blir oinskränkt och dels att ett sådant krig får förödande konsekvenser."<sup>79</sup>

Det finns en betydande grad av överensstämmelse mellan angreppsfallen — liksom de resonemang som ligger bakom dem — och den analys av tänkbara hot som försvarsutredningen för.

Det är inte alltför långsökt att anta att utredningen på flera sätt varit påverkad av angreppsfallen, för det första som ett redan befintligt resonemang i frågan, för det andra genom att perspektivplaneringen grundade sig på angreppsfallen och för det tredje genom att de civila och militära tjänstemän som arbetat fram angreppsfallen också utgjorde försvarsutredningens huvudsakliga expertis. Stora avvikelser hade därför varit mer oväntade än betydande överensstämmelse.

Bland de tänkbara hot som skisseras finns tre typer av bakomliggande konflikter: militär konfrontation mellan väst och öst, konflikter på låg nivå mellan supermakterna och konflikter mellan nord och syd. Den sistnämnda formen av konflikter anses främst röra råvaruförsörjning och kan enligt försvarsutredningen antingen leda till försörjningskriser för i-länder eller till en stormaktskonflikt som kan spridas till Europa och på så sätt omvandlas till ett storkrig.<sup>80</sup> De olika hottyper som FU-74 skisserar är

- Fredskriser (där brist råder på försörjningsviktiga varor).
- Hot och påtryckningar.
- Ekonomisk krigföring.
- Militära angrepp.

Fredskriser intar en viss särställning i sammanhanget eftersom definitionen anger att det inte råder krig i omvärlden. Av de övriga tre hottyperna, vilka samtliga har politiska syften, framhåller försvarsutredningen de militära hoten som de allvarligaste.<sup>81</sup> Hot och påtryckningar bedöms dock bli mer vanliga, här saknas också resonemanget att Sverige genom att ge efter för hot skulle drabbas av vedergällning från det andra stormaktsblocket.<sup>82</sup> Ekonomisk krigföring framhålls dock som mindre allvarliga, trots den ökade internationaliseringen av den svenska ekonomin. Skälet är att ekonomisk krigföring främst anses bli aktuell i en situation på randen till krig och att det svenska folket då får anses vara berett till betydande uppoffringar.<sup>83</sup>

Vad gäller försvar mot militära angrepp understryker försvarsutredningen att "de geografiska förhållandena i vårt land och dess närmaste omgivningar ger goda betingelser för att bygga upp ett effektivt försvar".<sup>84</sup> Utredningen pekar här främst på landets stora yta, fördelen av vidsträckta havsområden samt skärgårdsområdenas roll som naturligt hinder. Dessa tillsammans med bristande framkomlighet inåt landet gör att de svenska kusterna till stora delar är olämpliga för landstigningsoperationer. De bristfälliga kommunikationerna i gränsområdena verkar i samma riktning.<sup>85</sup>



Försvarsutredningen skiljer sig här väsentligt från den pessimistiska bedömningen i ÖB-47, vilket är något förvånande med tanke på att geografin är en av de få konstanterna i strategiska kalkyler. Det kan knappast heller sägas att kommunikationer respektive tekniska medel för terrängrörlighet försämrats från 40-talet till 70-talet. En möjlig orsak till de helt olika bedömningarna av militärgeografin kan vara bilden av ett framtida krig, där ÖB-47 grundade sina bedömningar på ett långvarigt krig och en överlägsen angripare medan 70-talets doktrin starkt påverkats av teorier om begränsade krig, vad gäller tid, styrkor, geografisk utbredning och syfte. Skillnaden i synen på militärgeografin kan också vara en funktion av annorlunda svenska strategiska principer, framför allt en ökad betoning på framskjutet försvar.

De militära konfliktfall där Sverige skulle kunna bli indraget som redovisas av försvarsutredningen är alla olika varianter av begränsade och kontrollerade konfrontationer mellan stormaktsblocken, där dessa antingen inte alls inlett strider i Centraleuropa, eller inte vill sätta motståndarens vitala intressen på spel.<sup>86</sup> Teorier om begränsade krig utgör alltså ett viktigt element i försvarsutredningens hotbild. Också operationerna mot Sverige antas vara begränsade, främst till syftande kontroll över norra eller södra Sverige. Försvarsutredningen konstaterar att de tekniska möjligheterna för överraskande anfall ökat, men att ett anfall först blir intressant i en akut kris eller krigssituation och att Sverige på så vis bör kunna räkna med politisk förvarning.<sup>87</sup> I intet fall anses Sverige kunna bli utsatt för ett sk isolerat angrepp. På denna punkt skiljer sig inte försvarsutredningen från 40-talets doktrin, även om man där inte explicit tog upp frågan.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att 1974 års försvarsutredning tecknar ett betydligt bredare spektrum av hot än 40-talets doktrin. Bilden av ett militärt anfalls karaktär är hos försvarsutredningen mindre konkret, speciellt jämfört med ÖB-47. I FU-74 förs ett stort antal sannolikhetsresonemang, här redovisas också flertalet alternativ utan att dessa graderas vad gäller sannolikhet. Omfattningen av osäkerheten beträffande hotbilderna framstår därför som betydligt större i FU-74.

### *Handlingsmönster*

Som i undersökningen av doktrinen 1947–48 kan handlingsmönstren delas upp i försvarspolitiska grundsatser och strategis-

ka principer. I stället för försvarspolitiska grundsatser kan det här vara riktigare att tala om säkerhetspolitiska.

Dessa redovisas i kapitlet "riktlinjer för den svenska säkerhetspolitiken".<sup>88</sup> Dessa välkända grundsatser är strävanden efter global fred på basis av nationellt självbestämmande, nedrustning och social och ekonomisk rättvisa. Dessa mål kan inte nås genom enbart nationella åtgärder, utan förutsätter internationell samverkan. Målen är knappast specifikt svenska, utan återspeglar en dominerande uppfattning i det internationella arbetet, framför allt inom FN. Inte heller tesen att dessa strävanden inte står i motsatsställning till en försvarspolitik och ett starkt totalförsvar kan sägas vara utmärkande för Sverige.

Syftet med försvarssträvandena är att ytterst värna det demokratiska samhällssystemet och kulturarvet. Försvarsutredningen konstaterar att den svenska säkerhetspolitiken såväl måste sträva till att motverka konflikter internationellt som till att skydda Sverige från effekterna av sådana konflikter som likväl kan uppstå.<sup>89</sup> Dessa säkerhetspolitiska mål skall formas genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitiken, politiken i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitik. Den säkerhetspolitiska målsättningen är densamma som i 1972 års försvarsbeslut, sånär som på att målet "förhindra eller lindra fredskrisers negativa verkningar" tillkommit, en påverkan av oljekrisen 1973/74.<sup>90</sup>

Även om säkerhetspolitiken ytterst syftar till att bevara den nationella handlingsfriheten, menar försvarsutredningen att denna inte kan vara fullständig: "maktförhållanden i omvärlden och det internationella samarbetet, inte minst det ekonomiska, sätter gränser för handlandet".<sup>91</sup> Det ekonomiska samarbetet kan, enligt försvarsutredningen, också ha en positiv effekt. Men alltför starka beroendeförhållanden kan utnyttjas av andra stater. Hur denna avvägning i praktiken skall tillgå och vem som skall ansvara för den konkretiseras inte.

Den försvarsinriktade delen av säkerhetspolitiken skall enligt utredningen också fortsättningsvis bygga på "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig", alltså en politik där Sverige genom att stå fri från bindningar till de bägge kontrahenterna i en framtida konflikt skall söka maximera sina möjligheter att stå utanför konflikten. Olika frågor kring relationerna med stormaktsblocken blir här betydelsefulla. Försvarsutredningen understryker här att den svenska politiken varken får skapa förväntningar eller misstro hos någon av stormakterna. "Allra minst får

den (svenska politiken) ge stormakterna någon grund för miss-tanken att svenskt territorium kan ställas till annan makts förfo-gande och bilda utgångsbas för angrepp.”<sup>92</sup> Inget resonemang om hjälp utifrån förs av FU-74. I stället betonas att Sverige inte kan lämna några luckor i sitt försvar.

Försvarsutredningen konstaterar vidare att det svenska försva-ret anses ha en stabiliserande roll i Norden, och att en väsentlig försvagning av det svenska försvaret skulle kunna leda till osä-kerhet bland stormaktsblocken och de nordiska grannländerna (den s k nordiska balansen) och rubba trovärdigheten i den svenska neutralitetspolitiken.<sup>93</sup> För att stödja den svenska säker-hetspolitiken erfordras därför ett allsidigt sammansatt totalför-svar.<sup>94</sup> Det svenska försvaret skall, enligt utredningen, fortfaran-de bygga på allmän värnplikt, civilförsvarsplikt m m ”varigenom det är en hela folkets angelägenhet”.<sup>95</sup> Det är alltså det ideologis-ka skälet för värnplikt som här betonas, inte som i ÖB-47 behovet av tillräckligt många förband.

När det gäller det svenska samhällets utveckling konstaterar försvarsutredningen att denna endast i begränsad utsträckning kan anpassas efter kris- eller krigssamhällets behov.<sup>96</sup> Försvars-utredningens observation att sårbarheten hos flera samhällsfunk-tioner ökar leder till slutsatsen att ”beredskapsåtgärderna även i framtiden bör vara av i huvudsak motsvarande slag som hit-tills”.<sup>97</sup> Näringslivets struktur är inte något som utredningen an-ser kan påverkas av försvarspolitik.<sup>98</sup>

De strategiska principer som redovisas av försvarsutredningen bygger i allt väsentligt på utredningar från ÖB och bör alltså tas upp i det sammanhanget.

#### **4.4 Överbefälhavarens perspektiv- och programplaner 1975—77**

Som redan påpekats utgör 1974 års försvarsutredning den utför-ligaste och mest konkreta redovisningen av försvarsdoktrinen i samband med 1977 års försvarsbeslut. Överbefälhavaren behand-lar i sina planer endast översiktligt motsvarande frågor. Perspek-tivplanen ÖB-75 är skriven före försvarsutredningens första be-tänkande, programplanen ÖB 77—82 efter betänkandet. Några större skillnader finns inte mellan de bägge planernas syn på doktrinen. I detta avsnitt skall endast en mycket kortfattad redo-visning göras av de punkter där det föreligger betonings- och nyansskillnader mellan försvarsutredningen och ÖB-planerna.

Vad gäller världsbilder understryks i ÖB-75 att ingenting pekar på att avspänningen skulle leda till nedrustning. Även om styrkorna i Centraleuropa skulle minskas så är det inte säkert att detta skulle innebära en minskning på nord- och sydflanken. En förstärkning skulle i stället vara tänkbar här. På samma sätt skulle en minskning av de strategiska kärnvapnen kunna innebära en ökad satsning på konventionell teknik. ÖB-75 påpekar också att den internationella utvecklingen, till följd av olika potentiella konflikter, kan genomgå betydande förändringar.<sup>99</sup>

Samma bild av avspänningen och dess konsekvenser för rustningarna finns i ÖB-77—82. Här påpekas således att det i Europa finns starkare styrkor än någonsin tidigare fredstid.<sup>100</sup> Vad som däremot skiljer ÖB 77—82 från försvarsutredningen är det resonemang som förs kring de svenska försvarsresursernas utveckling. I ÖB 77—82 konstateras således att medan styrkorna i Europa utvecklats har de svenska försvarsresurserna minskat.<sup>101</sup> Denna process beskrivs som en "urholkning" av försvarsförmågan, där Sverige inte kunnat bibehålla fredsorganisationen och materiel och där den materiella nivån gentemot omvärlden försämrats.<sup>102</sup> Sammantaget understryker alltså ÖB-planerna det osäkra i världsutvecklingen tydligare än försvarsutredningen, samtidigt som bristen på koppling mellan politisk avspänning och rustningsnivå starkt understryks. ÖB har också, föga förvånande, en betydligt mer kritisk inställning till den förda försvarspolitikerna i fråga om tilldelning av resurser.

Såväl i ÖB-75 som i ÖB 77—82 understryks att det faktum att stormakterna är bundna vid ett militärt "arv" av personal, materiel och organisationer gör att stora förändringar tar lång tid att genomföra och att detta i sin tur underlättar bedömningar av framtida hot.<sup>103</sup>

ÖB 75 betonar kraftigt marginaldoktrinen och påpekar att även om rustningsbegränsningar kommer till stånd så innebär inte detta att hotet mot Sverige i motsvarande grad minskar. Det avgörande är i stället, enligt ÖB, vilka styrkor som i specifika situationer kan avdelas.<sup>104</sup> Det analoga resonemanget att vissa former av upprustning inte ökar hotet förs dock inte. ÖB:s resonemang kan förmodligen ses som ett argument mot att i förväg deklarerar att Sverige skulle följa med i en europeisk nedrustning. ÖB 75 understryker också att de lägre hotnivåerna (bland de av regeringen föreskrivna angreppsfallen) inte är sannolika inom den närmaste tioårsperioden, förmodligen beroende på "trögheten" i stormakternas rustningar.<sup>105</sup> Resonemangen i övrigt om



hotbilden inskränker sig främst till att försvarsutredningens bedömning om det relativt osannolika i ett kärnvapenangrepp ytterligare understryks.<sup>106</sup> Handlingsmönstren är genomgående mer detaljerade än hotbilderna, något som är särskilt tydligt i ÖB 77—82. Angriparens handlande förutsätts i stora stycken bli bestämt av arten och omfattningen av de svenska försvarsåtgärder-na.<sup>107</sup>

De mera allmänna grundsatser som redovisas i ÖB-betänkandena gäller i stor utsträckning ekonomin. ÖB 77—82 pekar således på att även små skillnader i medel ger stora utslag på effekten, på grund av de stora bundna kostnaderna. Av denna anledning är också ett priskompensationsystem som ger full ersättning av stor vikt.<sup>108</sup> De strategiska principerna är, självfallet, fokuserade på det militära försvaret. Huvudprincipen är att ett angrepp inte skall bli lönsamt för någon. Mot denna bakgrund menar ÖB 77—82 att ”ju mer vi satsar på försvaret desto större insatser måste en angripare göra för att ha utsikter till framgång”.<sup>109</sup> Detta är ett betydligt mer förenklat resonemang om sambandet militära resurser och säkerhet än de som förs av försvarsutredningen. Liksom denna understryker ÖB 77—82 att Sverige inte kan lämna luckor som vi räknar med att en allierad skall fylla.

De strategiska principerna skiljer sig i väsentliga avseenden från de som skisserades i ÖB-47. ÖB 77—82 bygger liksom försvarsutredningen på teorin om begränsade krig och här skisseras en betydligt mer framskjuten försvarsstrategi, som skall bygga på geografiska fördelar som svårframkomliga gånstrakter och omgivande havsområden. Målsättningen att i det längsta förhindra att en angripare får fast fot på svensk mark skall uppnås genom att försvarsstriden förs med tyngdpunkt i kust- och gränsområdena, samtidigt som ett uthålligt motstånd även skall kunna organiseras i det inre av landet, för det fall en angripare skall lyckas bryta igenom försvaret vid gräns och kust.<sup>110</sup>

Regeringens proposition om inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvaret 1977 ansluter i allt väsentligt till den doktrin som skisserats av försvarsutredningen.<sup>111</sup> Det bör då noteras att propositionen skrevs av den första regeringen Fälldin, medan utredningen under den tid det första delbetänkandet skrevs hade en socialdemokratisk majoritet.

Överensstämmelsen mellan försvarsutredningen och ÖB-planerna är alltså, som påpekats inledningsvis, betydande. Särskilt uppseendeväckande är inte denna observation med tanke på att försvarsutredningen inte utgjorde någon helt fristående vär-

dering av försvars- och säkerhetspolitiken, utan en samlingsprodukt och kompromiss mellan olika politiska intressen och myndighetsintressen. Vad som skiljer de militära planerna från försvarsutredningen är framför allt den mörkare bild av världsutvecklingen som tecknas i de förra. Värld att notera är också avsaknaden av mer konkreta hotbilda-resonemang i ÖB-planerna, liksom den relativt optimistiska bild som ges av möjligheterna att avskräcka från eller i värsta fall slå tillbaka ett anfall. Sammanfattningsvis kan det konstateras att dragen av intressepolitik är tydliga vad gäller valet av frågor som behandlas och det sätt på vilket argumentationen förs. Detta gäller särskilt programplanen 1977—82, som utgjorde den militära delen av beslutsunderlaget för 1977 års försvarsbeslut.

### *En summering av försvarsdoktrinen 1974—77*

Den överensstämmelse som kan iakttas mellan militära och politiska instanser får inte tolkas som ett bevis för att de senare genom systemet med mer utvecklade försvarsutredningar, miljöstudier och krigsfall säkerställt styrningen av försvarspolitik i enlighet med politiska intentioner, lika lite som doktrinen 1947—48 kan tas till intäkt för att militära intressen var de styrande. 70-talets utredningssystem kännetecknas av enhetlighet med stora möjligheter till formella och informella kontakter mellan olika delar, med i stora stycken gemensamma värderingar och grunduppfattningar.<sup>112</sup> Dock framskymtar det i de militära myndigheternas argumentation en tydlig rädsla för att den internationella utvecklingen med en fortgående och möjligen fördjupad avspänningsprocess mellan supermakterna skulle tas till intäkt för reduktioner av försvarsanslagen. Särskilt 1972 års försvarsbeslut förefaller ha understrukit dessa farhågor.

Den bild av världsläget som doktrinen 1974—77 skisserar framställs som relativt säker, möjligheterna att överblicka den närmaste tioårsperioden betecknas som goda, inte minst till följd av den uppfattade trögheten i rustningarna. Också de politiska processerna bedöms följa vissa iakttagbara trender och cykliska förlopp, varför också framtida konfliktmönster skall kunna skisseras. Denna tillsynes säkrare bild av den framtida utvecklingen torde först och främst vara grundad på uppfattningar som dominerade den internationella synen på dessa frågor kring mitten av 70-talet, bl a i samband med Vladivostok-avtalet mellan super-

makterna 1974 och ESK-avtalet 1975. Men också själva genom-brottet för tanken på långsiktig planering och framtidsprognoser torde spela en viktig roll: Långsiktsplanering kräver helt enkelt en någorlunda preciserad bild av den framtida världsutvecklingen för att planeringen skall kunna ges någon stadga. Där framtiden inte låter sig förutsägas får man ta till olika former av gissningar. Det finns därför en inneboende tendens i ett system för långsiktsplanering att undervärdera osäkerheten på kort sikt. Detta återspeglas bl a i den ambition som finns hos 1974 års försvarsutredning att teckna en bild av ett homogent världsläge, utan motsägelser.<sup>113</sup>

Hotbilderna i doktrinen 1974—77 är väl strukturerade och här finns, från försvarsutredningens sida, en tydlig ambition att teckna en totalbild som inte begränsas till de militära hoten. De militära hoten är såväl i försvarsutredningen som i de militära planerna knutna till teorin om begränsade krig. Som en följd av detta nedtonas ABC-krigföringens betydelse, särskilt i de militära planerna, samtidigt som marginaleffektteorin ges stark betoning. Hotbildernas knytning till världsbilderna framstår som relativt diffus, vilket särskilt gäller de militära hoten. Den samlade osäkerheten om de icke-militära hotens karaktär framstår som betydande.

De handlingsmönster som anges är i flera fall mycket preciserade men inte alltid i linje med de redovisade hotbilderna. Den samlade säkerhetspolitik vars betydelse understryks av försvarsutredningen konkretiseras inte. Man konstaterar att avvägningar mellan olika instrument och åtgärder måste ske, att dessa avvägningar kan vara svåra, men inte hur de skall ske. De militärstrategiska principerna redovisas detaljerade, framför allt i de militära planerna. Detta står i kontrast till det vida spektra av hot som redovisas och den relativt stora osäkerhet som råder på denna punkt. Möjligen kan detta bero på samma förhållanden som i fråga om världsbilden: Det militära planeringssystemet, med dess stora krav på framförhållning, beroende på bl a de allt längre cyklerna för att utveckla och producera vapensystem, kräver i än högre grad en detaljerad bild av framtiden, något som kan framtvinga precisa antaganden, även där dessa inte kan kopplas till de övergripande antaganden.<sup>114</sup> I de strategiska principerna är optimismen om de egna försvarsmöjligheterna betydande, försvarsåtgärderna har sin tyngdpunkt på att tidigt hejda och slå ett angrepp. Nederlagsperspektiv spelar här en undan-skynd roll.

De brister i överensstämmelse som finns i försvarsdoktrinen 1974—77 gäller alltså inte i första hand de enskilda elementen, utan snarare kopplingarna mellan de olika nivåerna i doktrinen, mellan världsbilder, hotbilder och handlingsmönster. Uppenbara problem finns att omsätta världsbilder i hotbilder och hotbilder i handlingsmönster. Det är tydligt problematiskt att få mycket vida säkerhetsbegrepp och vida intentioner att tränga igenom i de konkretare delarna av doktrinen, de som ligger närmare de faktiska besluten. Till en del torde detta hänga samman med den trögrörlighet i systemet som återfinns bl a i resonemanget om "arvet" och som verkar bromsande på förändringar i t ex strategiska principer. En annan orsak torde vara att doktrinen's olika nivåer domineras av olika intressegrupper. Försvarsutredningens tyngdpunkt ligger således på teckningen av världsbilden, de allmänna hotbilderna och de allmänna försvarsprinciperna, medan de militära planerna har sin tyngdpunkt på de strategiska principerna förutom, självfallet, de konkreta planerna för försvarets framtida utformning. Dessa skilda perspektiv torde vara en viktig förklaring till bristande överensstämmelse mellan olika element i doktrinen. Existensen av de skilda perspektiven kommer till uttryck i tolkningen av världsbilden, men torde inte vara begränsad till denna punkt.

Här har redan doktrinen's institutionaliseringsgrad berörts: de traditionella militära hotbilderna — invasion över hav och landgräns — har en hög institutionaliseringsgrad först och främst materiellt, men också personellt och kognitivt. De bör därför, enligt befintliga doktrinteorier, ha en hög motståndskraft mot förändringar. Så som dessa hotbilder skisseras 1974—77 förutsätter de heller inga genomgripande förändringar, vilket t ex illustreras av hur ABC-stridsmedlen behandlas. De icke-militära hotbilder som skisseras har å andra sidan en låg och i flera fall obefintlig institutionaliseringsgrad. Sammantaget indikerar detta ett trögrörligt system för doktrinförändring, där det finns motstånd mot förändringar som härrör från förhållanden i den yttre miljön. Det finns anledning att återkomma till detta längre fram.

Det finns två sätt att betrakta hotbilderna i detta system. Det första sättet är att se dem mer som produkten av en bild av militära resurser än av politiska och ekonomiska processer, dvs militära maktmedel ses som en kapacitet, snarare än som politiska instrument. De egentliga världsbildernas roll blir i detta sammanhang marginell i själva formulerandet av doktrinen, och inskränker sig till en allmän bild av stabilitet eller instabilitet som



kan påverka det politiska klimat i vilket anslagens storlek skall bestämmas. Ett hotfullare världsläge skall då resultera i ökade anslag, utan att världsläget omsätts i hotbilder och handlingsregler. Denna förklaring tycks äga en viss tillämpning på doktrinen 1947—48.

Det andra sättet att betrakta hotbilder utgår från att det är den befintliga försvarsstrukturen och dess organisatoriska mål som avgör vilken hotbild man kommer att måla upp och hålla fast vid. Håkan Wiberg har formulerat detta som "det lagoma hotets princip", där både hot som är för begränsade och för svåra sorteras bort, vare sig de är särskilt sannolika eller ej.<sup>115</sup> Det är främst ifråga om kärnvapenhot på 70-talet som en sådan förklaring kan vara relevant.

#### **4.5 En jämförelse mellan 1940-talet och 1970-talet**

Till skillnad från 1947—48 präglas doktrinen 1974—77 alltså av en relativt säker bild av omvärlden. Tröghetsmomenten i den internationella utvecklingen understryks, drastiska förändringar betraktas som mindre sannolika och ambitiösa försök görs att skissera utvecklingen också på lång sikt. Orsakerna till detta kan dels sökas i det annolunda internationella läget kring mitten av 70-talet, dels i den ökade satsningen på långsiktig planering.

Hotbilderna i doktrinen 1974—77 skiljer sig från 40-talets genom en större bredd där de militära hoten endast ses som ett av flera möjliga, låt vara det viktigaste. De militära hotbilderna är, till skillnad från 1947—48 knutna till teorin om begränsade krig. ABC-vapnens betydelse anges som liten, medan marginaleffekts-teorin i stället ges stor betydelse. Knytningen mellan världsbilden och hotbilden är mer diffus än 1947—48, eftersom världsbilden i så stor utsträckning tecknar en stabil utveckling och litet krigshot.

Handlingsmönstren som redovisas 1974—77 är betydligt mer mångfasetterade än 1947—48, dock sker ingen egentlig redovisning av hur avvägningen av olika — delvis oförenliga — medel skall gå till. De militärstrategiska principerna redovisas mycket detaljerat, den militära hotbilden är dock mindre entydig än 1947—48. Ett möjligt skäl till detta kan vara att utvecklingen av vapensystem och de militära organisationerna förutsätter mer detaljerade underlag än vad som kan stödjas av övergripande antaganden. De strategiska principerna bygger på en betydligt

mer optimistisk bild av det svenska försvarets möjligheter än 1947—48, och tyngdpunkten ligger på förmågan att tidigt hejda och slå tillbaka ett angrepp. Detta, tillsammans med teorin om begränsade krig, gör resonemangen om försvar till det yttersta obehövliga.

Syftet med denna undersökning av doktrinen vid två punkter är i första hand att söka uppskatta i vilken utsträckning doktrinen nyckelelement förändrats under perioden och att identifiera var sådana förändringar ägt rum. Vidare är syftet att uppskatta graden av homogenitet i doktrinen och hur denna förändras. Som sammanfattningen visat har det ägt rum betydande förändringar i doktrinen, både i olika nyckelelement och graden av homogenitet. Någon radikal förändring av doktrinen kan emellertid inte urskiljas här. Sättet att se på omvärlden, liksom generella handlingsregler och strategiska principer har fortfarande mer likheter än skillnader.

Det finns flera möjliga vägar på vilka undersökningen kan föras vidare från denna första undersökning. Ett sätt är att helt enkelt fortsätta doktrinanalysen på samma sätt och "fylla i" de mellanliggande perioder då doktrinen formulerats. Detta förefaller emellertid relativt poänglöst, bortsett från att en uppläggnings av detta slag skulle leda till en stor mängd upprepningar. En sådan uppläggnings skulle inte heller tillföra särskilt mycket kunskap om karaktären i doktrinförändringen. Det förefaller mer meningsfullt att följa det som framstår som de centrala förändringarna i doktrinen över tiden, för att på så vis få en mer fullständig bild av dem.

En rad frågor aktualiseras av denna förändringsproblematik:

- När, av vem, i vilken situation och med vilka resonemang introduceras förändringar i doktrinen? Är förändringarna plötsliga eller gradvisa?
- Är de olika förändringarna kronologiskt och logiskt ordnade så att förändringar i handlingsmönster följer på förändringar i Världsbild/hotbild?
- I vilken utsträckning är olika förändringar länkade till varandra?
- I vilken utsträckning kan samtliga förändringar inordnas i *en* homogen förändringsprocess, alltså den ideala bilden av doktrinförändring?

I de följande kapitlen skall jag gå vidare i undersökningen av hela den aktuella tidsperioden. Utgångspunkten är denna skiss av

1940-talets och 70-talets doktrin och de skillnader som kunnat påvisas. Således har jag koncentrerat den fortsatta framställningen på synen på den internationella utvecklingen, synen på Nordens och Sveriges strategiska betydelse och slutligen utformningen av den svenska försvarsstrategin.

## Noter kapitel 4

- 1 Studien sammanfattas i den öppna versionen av ÖB-47
- 2 Ibid s 14—18
- 3 Ibid s 15
- 4 Jfr Cronenberg (1977)
- 5 Förre generalen Axel Ljungdahl noterar i ett brev till författaren att det skulle förvåna honom om Jung personligen skulle skrivit någon del av ÖB-utredningen. Ljungdal kan dock inte säga något bestämt på denna punkt
- 6 För Jungs inställning se: Cronenberg (1977)
- 7 ÖB-47 s 52
- 8 Ibid s 60
- 9 Under de första åren av FN:s arbete rådde en betydande osäkerhet om arten av den maktutövning världsorganisationen kunde eller borde ägna sig åt. Regelrätta stridskrafter antogs kunna ställas till säkerhetsrådets förfogande. Först efter Koreakriget övergavs tanken på direkta interventioner i FN:s regi och de militära FN-insatserna fick en närmast polisiär karaktär, ofta med mycket kringskurna befogenheter
- 10 ÖB-47 s 60 ff
- 11 Se t ex "Arméreglemente del 2 — taktik" 1963 års upplaga
- 12 ÖB-47 s 51
- 13 Ibid s 63
- 14 Ibid s 127
- 15 Ibid s 64 ff
- 16 Ibid s 71
- 17 Det bör observeras att man vid denna tidpunkt ännu inte kände till hur begränsade effekter den allierade flygkrigföringen i verkligheten hade haft på den tyska krigspotentialen
- 18 ÖB-47 s 79
- 19 Ibid s 73—77 samt 102—125. Kapitlet utarbetades av FOA i samråd med representanter för civilförsvarsstyrelsen och högkvarteret (försvarsstaben och försvarsgrensstaberna)
- 20 Ibid s 75
- 21 Ibid s 77
- 22 Ibid s 102

- 23 Ibid s 85. På denna punkt rådde dock uppenbarligen inte full enighet inom krigsmakten. I sitt yttrande över de olika anslagsnivåerna framhöll chefen för flygvapnet att det i händelse av en väpnad konflikt mellan en stor makt och en mindre stat torde vara den självständiga luftkrigsföringen som blev den primära betvingelsemetoden och invasion den sekundära
- 24 Ibid s 97
- 25 Ibid s 100
- 26 Ibid s 265
- 27 Ibid s 56. Uttalande av statsrådet Sköld 1946. Att överbefälhavaren ansluter sig till ståndpunkten framgår av texten
- 28 Ibid s 67
- 29 Ibid s 130—131
- 30 Ibid s 130
- 31 Ibid s 65—66
- 32 Ibid s 65. Det vore emellertid förhastat att dra slutsatsen att detta skulle återspegla den verkliga svenska militära ståndpunkten. ÖB-betänkandets officiella karaktär, liksom det politiska klimatet före det kalla krigets fullständiga uppblossande, är faktorer som måste beaktas. Betydande svenskt intresse för möjligheter till amerikansk hjälp kan iakttas i samband med diskussionerna om ett nordiskt försvarsförbund 1947—48. Förekomsten av motsvarande kontakter med Sovjetunionen förefaller helt osannolika och har inte i något fall antytts eller belagts
- 33 Se Uhlin (1972)
- 34 ÖB-47 s 131
- 35 Ibid s 86. Detta är tydligen en erfarenhet från ”slaget om Storbritannien” där striden främst gällde om det brittiska jaktförsvaret skulle nås ner snabbare än det tyska bombflyget. Samtidigt hölls betydande flygstyrkor i reserv för att möta en eventuell tysk invasion
- 36 ÖB-47 s 133
- 37 Ibid s 101
- 38 Detta uttrycks på följande sätt i ÖB-47 (s 129): ”För att få en grund för fastställandet av målet för våra försvarsförberedelser bör vi räkna med den farligaste situationen som synes möjlig”
- 39 Det bör understrykas att ÖB-47 har karaktären av officiell deklARATION och att detta kan ha gjort det betydelsefullt att hävda denna ståndpunkt. I bakgrunden finns också kungabrevet från 1942 som bl a innehöll formuleringen att ”varje meddelande att motståndet skall uppges är falskt”. Denna formulering följdes efter kriget in i Tjänstereglemente för krigsmakten och Soldatinstruktionen
- 40 ”Betänkande med förslag angående försvarets organisation” avgivet av 1945 års försvarskommitté 25 november 1947 SOU 1947:72 (FK-45)
- 41 Ibid s 14
- 42 Ibid s 24
- 43 Ibid s 30



- 44 Ibid s 32
- 45 Bl a ledamoten Ewerlöf (högerpartiet) samt de militära experterna generalmajor Backlund, överste Bonde och konteramiral Ericson
- 46 Proposition 1948:206 s 34
- 47 Ibid s 36. 15 mars 1948 ingav ÖB en skrivelse till regeringen angående förstärkning av krigsberedskapen med anledning av den internationella utvecklingen (bl a Pragkuppen i februari 1948). Bilden av det internationella läget tecknades här ännu mörkare än i remissvaret. I skrivelsen talades således om de fördjupade motsättningarna mellan öst och väst, som tilltagande aggressivitet och om möjligheten av "partiella aktioner". Se "Kontakt med krigsmakten" nr 10—11 1948
- 48 Ibid s 43
- 49 Ibid s 112—125
- 50 Se not 47
- 51 Se Olsson (1977)
- 52 Perspektivplan del 1 finns delvis refererad i 1974 års försvarsutrednings första del "Säkerhetspolitiken och totalförsvaret" SOU 1976:5 (FU-74). Programplanen ÖB 77—82 finns i sin helhet utgiven i stencil av försvarsstabens (ÖB 77—82 stencil), information kring programplanen utgavs med titeln "Hur skall vårt försvar se ut i framtiden?" försvarsstabens informationsavdelning, 1976 (ÖB 77—82)
- 53 FU-74
- 54 "Totalförsvaret 1977—82" andra delbetänkande från 1974 års försvarsutredning SOU 1977:1 (FU-74:2)
- 55 Cronenberg (1977) visar hur en parlamentarisk utredning (1930 års försvarskommission) kunde påverkas genom ett effektivt och systematiskt arbete av en grupp militära experter
- 56 De utredningar som försvarsutredningen byggde sitt arbete på var förutom enskilda studier av speciella ämnen de arbeten som utfördes av olika myndigheter. Dessa arbeten gällde dels säkerhetspolitiska framtidsalternativ och hölls samman av REI (referensgruppen för internationell utveckling) dels den svenska samhällsutvecklingen sammanhållna av RES (referensgruppen för svensk samhällsutveckling). Utöver detta genomfördes studier av den militärtekniska utvecklingen sammanhållna av FOA och FMV, vilka utmynnade i Teknisk Prognos 1974
- 57 FU-74 s 13
- 58 Ibid s 15
- 59 Ibid s 127
- 60 Ibid s 130
- 61 Ibid s 14
- 62 Ibid s 138
- 63 Ibid s 137
- 64 Ibid s 14
- 65 Ibid s 15
- 66 Ibid s 147

- 67 Ibid s 151
- 68 Idem
- 69 Ibid s 156
- 70 Idem
- 71 Hotföreställningarna i 1974 års försvarsutredning har undersökts med hjälp av argumentationsanalys av Kjell-Åke Nordquist i "Argument för en hotbild" (1979). Undersökningen syftar främst till att spjälka upp olika typer av argument och deras frekvens
- 72 Angreppsfallen är och har sedan andra världskriget varit hemliga i sina detaljer, främst därför att de hävdas kunna skada förhållandet till främmande makt. Strukturen i angreppsfallen redovisas dock relativt utförligt i såväl ÖB-75 som FU-74 s 48—54. Angreppsfallen och de s k miljöstudierna diskuteras också i "Säkerhetspolitiskt underlag för perspektivplanläggningen" (SSLP)
- 73 Denna typ av utsagor om framtiden, som endast anger ett antal möjliga alternativ — ofta samtliga möjliga alternativ — är relativt vanliga i de försvarspolitiska resonemangen. För en diskussion av dessa frågor se Bertil Dunér: "Tankar om det tänkbara" Internationella Studier 1981:4
- 74 FU-74 s 43
- 75 Idem. Angreppsfallen för de mellersta och högre planeringsramarna utgår från antagandet om fortsatta svängningar i det internationella läget och fortsatta grundläggande motsättningar mellan öst och väst. Angreppsfallen för de lägre ramarna utgår från en långvarig avspänningsperiod som leder till styrkereduktioner i Europa
- 76 FU-74 s 43
- 77 Ett exempel på denna problematik är debatten kring Sir John Hacketts "The Third World War" (1978), som utgör ett scenario för ett framtida krig där författarteamet självt bestämt alla ingångsvärden (t ex den aktuella rustningsnivån, utfallet av striderna). Inte desto mindre har Hacketts scenario, just på grund av dess konkreta och detaljerade karaktär, uppfattats som en prognos av utfallet av ett tredje världskrig
- 78 FU-74 s 53
- 79 Ibid s 52 f
- 80 Ibid s 167
- 81 Ibid s 17
- 82 Ibid s 187 f
- 83 Ibid s 190
- 84 Ibid s 191
- 85 Idem
- 86 Ibid s 192 ff
- 87 Ibid s 195
- 88 Ibid s 197 ff
- 89 Ibid s 198. Till de krigsförebyggande åtgärderna hör t ex enligt försvarsutredningen svenska strävanden att bidra till en rättvisare ekonomisk världsordning (s 127)

- 90 Ibid s 198
- 91 Idem
- 92 Ibid s 199
- 93 Ibid s 186
- 94 Ibid s 210
- 95 Ibid s 16
- 96 Ibid s 147
- 97 Ibid s 151
- 98 Ibid s 190
- 99 "ÖB-75. Det militära försvarets framtida utformning — perspektivplan del 2" (1975) s 27—29
- 100 ÖB 77—82 s 31
- 101 Idem
- 102 Ibid s 12—13
- 103 ÖB 75 s 28, ÖB 77—82 s 5
- 104 ÖB 75 s 29
- 105 Ibid s 30—31
- 106 ÖB 77—82 s 10—11
- 107 I ÖB 77—82 (stencil) förs följande resonemang om förbekämpning av det svenska försvaret: "Vi skall tvinga en angripare att avdela avsevärda resurser för förbekämpning under så lång tid att vi hinner genomföra förberedelser för fortsatt strid. Under en sådan förbekämpning skall våra åtgärder koncentreras på luftförsvar och skydd, på att störa angriparens övriga anfallsförberedelser, på att vidmakthålla stridsvärdet hos våra stridskrafter samt på att samla våra stridskrafter till aktuella operationsområden och på att förbereda den fortsatta striden" (s 35). Jag har diskuterat frågan om förbekämpning i "Om kriget inte kommer" (1979) s 74 ff
- 108 ÖB 77—82 s 12—13
- 109 IBID s 8
- 110 ÖB 77—82 (stencil) s 34—36
- 111 Prop 1976/77:74
- 112 Thomas G Hart m fl vid Utrikespolitiska Institutet har gjort studier av det svenska säkerhetspolitiska etablissemangets föreställningsvärld i början av 70-talet (se bl a Internationella Studier häfte A 1973)
- 113 Förvarsutredningen motsäger således sig själv när man dels hävdar att det inte finns något samband mellan rustningar och politisk spänning (detta för att kunna förklara den fortsatta kapprustningen under avspänningen), dels hävdar att rustningar och militär beredskap i Europa i sig kan vara en krigsfara (detta för att kunna teckna någorlunda rationella scenarier för krig i Europa)
- 114 För de vapensystem som införskaffades under 70-talet uppställdes en s k teknisk-taktisk-ekonomisk målsättning (TTEM) som utgjorde specificerade krav på systemet. Specificerade krav på ett vapensystem som skall fungera 15—20 år in i framtiden kräver mycket

detaljerade förutsägelser, i de flesta fall mer detaljerade än vad som är vetenskapligt hållbart

- 115 Wilhelm Agrell — Håkan Wiberg: "Säkerhet och nedrustning" (1980)



## 5 Synen på den internationella utvecklingen och på risken för krig mellan stormakterna

Det är en trivial iakttagelse att försvarsdoktrinen 1947—48 baserades på en helt annan bild av det internationella läget än 1974—77. Det motsatta hade onekligen varit anmärkningsvärt. Det är alltså inte världsbilden i sig som är det intressanta, utan hur det internationella systemet betraktas, vad som framhålls som de viktigaste mekanismerna och vilken typ av analyser som tillgrips, liksom vilken säkerhet dessa analyser anses ha.

Som redan påpekats finns det betydande skillnader mellan världsbilden i doktrinen 1947—48 och världsbilden 1974—77, vad gäller sättet att se på det internationella systemet. Världsbilden 1947—48 präglades av stor osäkerhet om den framtida utvecklingen, ett perspektiv som var teorilöst och knutet till dagsläget. Världsbilden 1974—77 präglades av betydande säkerhet, ett konsekvent genomfört långsiktsperspektiv och åberopandet av en rad teoretiska resonemang. Medan doktrinen 1947—48 tecknar en mörknande bild av det internationella läget, tecknas en betydligt ljusare — och framför allt stabilare — bild 1974—77. I bägge fallen torde man kunna hävda att de bilder av det internationella läget som redovisas väl överensstämmer med gängse uppfattningar, såväl i Sverige som internationellt.

### 5.1 Det kalla kriget

ÖB-47 anlade ett perspektiv på den internationella utvecklingen som i huvudsak var retrospektivt: det gällde först och främst att dra de rätta slutsatserna ur det världssystem som uppstod i och med axelmakernas nederlag 1945. Motsättningarna mellan Sovjetunionens och västmakterna antyds endast och inget försök görs att uppskatta den framtida utvecklingen av dessa motsättningar. De enda ansatserna till framåtblickande analys är konstaterandena att fredsperiodens längd kan påverkas av den utbred-

da krigströttheten och att FN:s framtida roll kan få en stor betydelse.<sup>1</sup>

Redan i kritiken av betänkandet från 1945 års försvarskommitté var ÖB:s bild av världsläget och krigshotet en annan. Motsättningarna mellan väst och öst understryks och det noteras att krigshotet ökat. I ÖB:s skrivelse till regeringen i mars 1948 nämns risken för "partiella aktioner".<sup>2</sup> Denna bild av ett mörknande internationellt läge återfinns också i propositionen 1948.

I den påföljande ÖB-planen, ÖB-54, var självfallet bilden av det internationella läget en annan än 1947-48. Här påpekas således att läget i världen kännetecknas av ideologiska, politiska, nationella, strategiska och ekonomiska motsättningar mellan "de kommunistiska staterna och västdemokratierna". Maktkampen mellan dem förs väsentligen med det kalla krigets medel, men har även tagit sig uttryck i lokala krig.<sup>3</sup> Det är värt att notera att kallt krig här betraktas som en konfliktform och inte som en speciell situation.

Liksom ÖB-47 konstateras att Sovjetunionens främsta styrka ligger i dess överlägsna mark- och flygstridskrafter för taktiskt bruk. Västmakternas styrka ligger däremot i deras överlägsna ekonomiska och industriella kapacitet, deras överlägsna sjöstridskrafter och strategiska flyg och slutligen deras försteg i fråga om kärnvapen.<sup>4</sup>

I ÖB-47 förekommer det ingen egentlig framåtblickande analys i ÖB-54. Anmärkningsvärt är också att det i ÖB-54 inte förs något egentligt resonemang om krigsrisk, huruvida den ökat eller minskat eller vad som kan förväntas på sikt.

ÖB-utredningarna 1957 (ÖB-57) har liksom ÖB-47 en speciell karaktär. ÖB-57 är framför allt upplagd som en utförlig argumentation för anskaffningen av svenska kärnvapen, och utredningen måste som helhet betraktas ur detta perspektiv.

ÖB-57 lägger en ökad tonvikt vid den militärtekniska utvecklingen — denna redovisas således före den militärpolitiska — och understryker: "Vårt behov av försvar kan inte beräknas efter bedömningar, som grundas på förändringar på kort sikt i det militärpolitiska läget. Det måste grundas på en möjlig utveckling på längre sikt. Den militärtekniska utvecklingen gör det allt svårare att på kort tid förstärka försvaret. Däremot kan försvarets effektivitet snabbt försämrast."<sup>5</sup> ÖB-57 har alltså en ambition att basera försvarets utveckling på analyser av långsiktiga förändringar. Kapitlet "Studie över försvarets utveckling" har följdriktigt underrubriken "Utkast till prognos på längre sikt". Behovet

av långsiktsplanering motiveras med den militärtekniska utvecklingen både utom och inom landet. Framhävandet av denna aspekt måste ses mot bakgrund av kärnvapenfrågan.<sup>6</sup>

I vilken utsträckning ser då ÖB-57 bortom det internationella dagsläget? I ÖB-57 inleder det militärpolitiska avsnittet med konstaterandet att "den bedömning av det allmänna strategiska läget, som gjordes 1954, har inte jävats av den senare utvecklingen".<sup>7</sup> Den djupa misstron mellan de bägge maktblocken kvarstår, det kalla kriget fortsätter och de stora politiska frågorna (Tyskland, nedrustningen och atomvapenkontrollen) är fortfarande olösta. "De svåra kriserna under 1956 i Ungern och Suez samt oron i Mellersta Östern och Polen visar hur riskfyllt läget är."<sup>8</sup>

Den bild som tecknas av det internationella läget är mer pessimistisk än i ÖB-54. ÖB-57 innehåller också ett resonemang om styrkerelationerna mellan väst och öst som inte avviker från ÖB-54 annat än vad gäller en diskussion om kärnvapen. Slutsatsen i ÖB-57 är att det för närvarande råder maktpolitisk jämvikt.<sup>9</sup> Inget egentligt försök görs i ÖB-57 att teckna den framtida politiska utvecklingen eller förändringar i maktbalansen mellan väst och öst. Det kalla kriget ses som den enda betydelsefulla kraften i den internationella utvecklingen. Avsaknaden av någon egentlig prognos framgår av hur de militärpolitiska slutsatserna inleds: "De synpunkter, som anförts, har sin bakgrund i det nuvarande världsläget, som militärpolitiskt domineras av motsättningen mellan Öst och Väst. Förändringar i detta läge i ena eller andra riktningen, även om de nu inte kan förutses, är möjliga och kan komma att påverka bedömningen även för Sveriges del."<sup>10</sup> Bedömningen av den framtida utvecklingen har alltså formen av en helgardering, samtidigt som en betydande osäkerhet demonstreras.

Det enda område där något mer systematiskt försök till framåtblickar finns är frågan om krigsriskerna. ÖB-57 konstaterar att fruktan för ett kärnvapenkrig mot det egna landet utgör en starkt återhållande faktor för ett storkrig. Men krigsrisken som helhet har inte minskat på grund av detta. ÖB-57 fortsätter: "Ju mer insikterna om atomvapnens verkningar tränger igenom, desto angelägnare måste folken bli att inte låta internationella spänningar och tvister utveckla sig till ett världskrig. Därigenom kan risken för lokala krig ökas, särskilt inom områden och beträffande stater som är militärt svaga eller saknar vital betydelse för endera parten."<sup>11</sup> Som en konsekvens av detta tecknas i ÖB-57 tre huvudsakliga alternativ för ett framtida krigsförlopp: Ett över-

raskande krig som inleds med ömsesidiga kärnvapenangrepp, ett krig där denna krigsfas föregås av politisk spänning och lokala krig samt slutligen ett alternativ där upptrappningen till storkrig aldrig äger rum, där de lokala krigen förblir begränsade.

1955 års försvarsberedning som lade fram sitt förslag 1958 bl a mot bakgrund av ÖB-57, för inget längre resonemang om det internationella läget utan ansluter i stort till den bild som ges i ÖB-57.<sup>12</sup> Försvarsberedningen är mer inriktad på avvägningen mellan försvars- och utrikespolitiska hänsyn å ena sidan och statsfinansiella och samhällsekonomiska hänsyn å den andra.

I propositionen 1958 utvecklas resonemanget något mer. Inledningsvis ges samma mörka bild av det internationella läget som i ÖB-57: Den djupa misstron mellan väst och öst, den olösta Tysklandsfrågan och bristen på atomvapenkontroll. Men det påföljande resonemanget understryker tydligare den framväxande terrorbalansen: "Emellertid bär denna (jämvikts) politik, sådan den för närvarande bedrives, en hel del nya drag genom att de väsentliga militära tyngderna på vardera sidan utgöres av de ännu, med undantag för de två bomberna över Japan i andra världskrigets allra sista fas, i krigsföring oprövade kärnvapnen."<sup>13</sup> Den framväxande terrorbalansen anses utgöra en "viss garanti mot en allmän världskonflikt".<sup>14</sup> Läget innehåller dock betydande faromoment enligt propositionen, som pekar på risken att krig skall uppstå till följd av missgrepp och felbedömningar. I 1958 års proposition finns alltså en viss nedtoning av den allmänna krigsrisk. Liksom i de tidigare ÖB-utredningarna konstateras dock att såväl nedrustningsfrågan som Tysklandsfrågan förblivit olösta. Propositionen pekar på att utvecklingen i Tyskland kan bli ett hot mot världsfreden och att utvecklingen i Asien och Afrika "ännu icke stabiliserats".<sup>15</sup> Behandlingen av det internationella läget avslutas med orden "Den analys jag här lämnat av de faktorer som påverkar det internationella läget nu och för överskådlig tid framöver visar klart . . . (på nödvändigheten av ett starkt försvar)".<sup>16</sup> Beskrivningen av världsläget anses här alltså ha bärkraft som prognos.

1960 års försvarskommitté ger en jämförelsevis utförlig redovisning av det internationella läget.<sup>17</sup> Underlaget till kommitténs ställningstagande skrevs av dåvarande utrikesrådet Sverker Åström. Denna redovisning skiljer sig från de tidigare främst genom vissa teoretiska resonemang som inledningsvis förs. Således konstateras att de enorma anskaffningskostnaderna och långa leveranstiderna gör det nödvändigt med en enhetlig strate-



gisk bedömning för totalförsvaret. Observationen är densamma som i ÖB-57, men här talas om en strategisk och inte en militärteknisk bedömning. Den strategiska bedömningen måste, enligt försvarskommittén, grundas på ett omfattande underrättelsematerial och "så realistiska antaganden som möjligt" där man undviker att dra förhastade slutsatser av de drag och motdrag som kännetecknar stormakternas handlande i dagsläget.<sup>18</sup> Försvarskommittén för här in distinktionen mellan prognoser på kort och lång sikt, mellan korta och långa trender. Långsiktsplaneringens problem får i senare utredningar allt större betydelse. "En analys av det tag som här antytts måste med nödvändighet vara mycket osäker men är samtidigt ofrånkomlig, om man vill undgå risken att felinrikta försvaret efter slentrianmässiga bedömningar, som hänför sig till ett tidigare, kanske i många avseenden annorlunda strategiskt läge", avslutar försvarskommittén.<sup>19</sup> Det är inte svårt att tolka in en viss polemisk udd i denna slutsats, riktad mot tidigare ÖB-utredningar, något som understryks av att ett uttalat syfte med försvarskommitténs behandling av det internationella läget var att klargöra i vad mån bedömningarna från bl a ÖB-57 fortfarande ägde giltighet.

Det förefaller därför vara mest meningsfullt att se 1960 års försvarskommittés slutsatser om det internationella läget i relation till de tidigare texterna. I kontrast till de mycket negativa värderingarna av FN-systemets möjligheter att verka befrämjande för den kollektiva säkerheten bl a i 1958 års proposition framhåller försvarskommittén att "inom FN:s ram har det varit möjligt att organisera aktioner som haft till syfte att lokalisera akuta konflikter och att stabilisera lägen, som annars lätt hade kunnat utvecklas till lokalt eller allmänt krig.<sup>19</sup> FN-aktionerna i Sinai, Libanon och Kongo framhålls som exempel på detta. Samtidigt framhålls, som redan skedde i ÖB-47, att FN-systemet genom sin organisation inte kan fungera som ett instrument för konfliktlösning mellan stormakterna. Bakgrunden till den uppvärdering av FN-systemet som kommer till uttryck hos försvarskommittén torde inte enbart vara en rad jämförelsevis framgångsrika militära FN-ingripanden utan även den alltmer utbredda uppfattningen att risken för ett stormaktskrig främst härrörde från upptrappningen av en från början lokal konflikt. Om FN-systemet kunde användas för att dämpa de lokala konflikterna *innan* någon stormakt involverats skulle följaktligen FN-systemet vara krigsförebyggande.

Den bild som försvarskommittén tecknar av det internationella

dagsläget är inte ljusare än 1957—58: Inget av de problem som skiljer stormakterna åt har kunnat bringas närmare en lösning. Tvärtom tolkas attityden som hårdare i frågor som Tysklands enande, Berlin och nedrustningen. Bilden av lokala konflikter och konfliktrisker är inte närmare specificerad, förutom Tyskland och Berlin, utan här nämns i allmänhet risken för att lokala konflikter där stormakterna inte inledningsvis är inblandade kan komma att sprida sig. ”Uppmärksamheten går härvidlag främst till de områden i världen, där nya, mindre stabila stater uppstått med kanske obestämda gränser . . .”<sup>20</sup> Stormakterna förväntas dock, enligt försvarskommittén, att eftersträva återhållsamhet i sådana lokala krig där risk för upptrappning till storkrig föreligger.

Försvarskommittén ser emellertid inte den huvudsakliga krigsrisken som sammanhängande med lokala krig. Den främsta krigsrisken härrör i stället från risken för felbedömningar och felaktig information. Man framhåller vidare de moderna vapnens höga beredskap och de stora fördelar som den part har, vilken får möjlighet att utdela ett första slag (med kärnvapen). Försvarskommittén utvecklar resonemangen från 1957—58 om kärnvapnens krigsavhållande effekt och slår fast att ett världskrig inte torde komma att medvetet startas inom den överblickbara framtiden. Försvarskommittén går här längre än föregångarna och drar slutsatsen att ”risken för att det egna landet skulle undergå en tidigare i historien okänd förstörelse är alltför stor för att kriget längre skulle framstå som ett medel att främja vissa politiska mål.”<sup>21</sup>

Sammantaget torde man kunna säga att 1960 års försvarskommitté innehåller en mer sofistikerad analys av de internationella förhållandena än texterna från 1957—58. Bilden som tecknas av det internationella systemet innehåller mer nyanser och även motstridiga element redovisas, tex rustningarnas dubbla effekt som krigsavskräckande och krigsframkallande fenomen. Ambitionen att göra prognoser, för att basera försvarspolitikerna på en bild av framtida politiska och strategiska förhållanden, är också uppenbar i betänkandet. Till stor del kan textens utformning förmodligen förklaras av att den hade *en* författare som dessutom var yrkesdiplomat.

I statsverkspropositionen 1961 refereras försvarskommitténs slutsatser med orden: ”I väsentliga avseenden kan kommittén konstatera att bedömningarna blir desamma som 1958. Det allmänna världspolitiska läget har inte förbättrats. Den militärtek-

niska utvecklingen fortskrider i oförminskat tempo”.<sup>22</sup> Skillnaderna mellan texterna 1957—58 och 1960 uppmärksammas inte här, inte heller den 1960 uttalade ambitionen att försvarets utveckling borde baseras på prognoser om den framtida utvecklingen. Departementschefen anför ingenting i samband med synen på den internationella utvecklingen.

ÖB-62 är inte i samma utsträckning som ÖB-57 en argumentation för anskaffning av svenska kärnvapen (frågan tas upp mer ingående i kapitel 7). ÖB-62 är i stället i första hand en plädering för kvalitativa förbättringar av den existerande krigsmakten och huvudargumentet för denna är, förutom rustningarna i omvärlden, det hotfulla internationella läget: ”När denna utredning nu läggs fram (januari 1962, min anm), sker det mot bakgrund av att utgångspunkterna för planeringen förändrats i betydande grad sedan 1958. Spänningen mellan stormaktsblocken är starkare än tidigare och motsättningarna ser ut att bli bestående.”<sup>23</sup> Uttalandet ligger knappast i linje med ståndpunkten i ÖB-57 att behovet av försvar inte kunde baseras på förändringar på kort sikt i det militärpolitiska läget, utan avspeglar hur man uppfattade det internationella läget under hösten 1961.

Behandlingen av det militärpolitiska läget i ÖB-62 är uppdelat i avsnitten ”dagsläget” och ”utvecklingstendenser”. Inledningsvis konstateras att bedömningen av det allmänna militärpolitiska läget som gjordes i ÖB-57 inte jävats av utvecklingen.<sup>24</sup> Detta är alltså samma formulering som förekommer i ÖB-57 rörande analysen i ÖB-54. Likväl avviker bilden av det internationella läget på viktiga punkter från ÖB-57, liksom från ÖB-54.

Som i tidigare utredningar konstateras i ÖB-62 att den bestående djupa misstron mellan stormaktsblocken skapar en spänning, som inrymmer krigsrisker.<sup>25</sup> Bilden av Tysklandsfrågan är mer pessimistisk än i de bägge tidigare utredningarna; någon lösning kan ej skönjas och parterna syns vara fastlåsta i sina positioner, och så länge stormakterna inte kan nå enighet genom förhandlingar ”kvarstår därmed en allvarlig konflikthanledning i vår omedelbara närhet”.<sup>26</sup> Kampen mellan maktblocken har, enligt ÖB-62, antagit form av en ekonomisk och tekisk kraftmätning i skuggan av terrorbalans och rustningar, kampen gäller framförallt inflytandet över utvecklingsländerna. Framhävandet av terrorbalansen och av rivaliteten i tredje världen avviker från ÖB-57 men ligger i linje med analysen i 1960 års försvarskommitté. Någon direkt påverkan kan dock knappast beläggas vad gäller dessa relativt allmänna omdömen. En sådan påverkan är

tydligare i fråga om FN:s roll, där ÖB-62 ansluter till försvarskommitténs syn på FN-systemets möjligheter och begränsningar.<sup>27</sup>

Avsnittet "utvecklingstendenser" i ÖB-62 innehåller tre slutsatser. Den första är att det sannolikt kommer att också i framtiden finnas oroshärdar på olika håll i tredje världen och att stormakternas intressen här kommer att ge näring åt nya motsättningar dem emellan. Den andra slutsatsen är att Tysklandsproblemet kommer att förbli den politiskt och militärt allvarligaste frågan i Europa. Den tredje slutsatsen gäller relationerna mellan Sovjetunionen och Kina som på längre sikt antas kunna komma att påverka sammanhållningen inom kommunistblocket. I övrigt konstateras att de militära säkerhetskraven också i fortsättningen kommer att stå i fokus och att detta kommer att leda till strävanden att stärka försvarsallianserna. Några tecken på en snar ändring av maktbalansen ses inte. ÖB-62 konkluderar att utvecklingstendenserna inrymmer så många konflikthanledningar att allvarliga krigsrisker också måste anses föreligga i fortsättningen. Utredningen för sedan i stort sett samma resonemang som 1960 års försvarskommitté att det inte finns anledning att räkna med ett medvetet igångsatt storkrig så länge maktbalansen består och att krigsrisken här hänger samman med felbedömningar och svårigheter att begränsa konflikter.<sup>28</sup>

I ÖB-62 sägs explicit att "riskerna för ett avsiktligt igångsatt storkrig syns ha minskat". Krigsriskerna kan i stället mera komma att sammanhånga med riskerna för begränsade krig, dessa kan dock utvecklas till storkrig och även i de begränsade krigen kan kärnvapen komma till användning.<sup>29</sup> Bilden av krigsrisken är alltså inte entydig: å ena sidan talas om risk för krig genom felbedömningar, å andra sidan om upptrappning av begränsade krig. Bedömningen av krigshotet i ÖB-62 skiljer sig alltså från den i ÖB-57, trots påpekandet att det inte finns någon sådan avvikelse.

Liksom i ÖB-57 ägnas ett stort utrymme åt den tekniska utvecklingen. Trots slutsatsen att den tekniska utvecklingen har gått snabbare och kräver större resurser än man bedömde 1958 (dvs i försvarsbeslutet), betonas inte denna aspekt lika mycket i ÖB-62 som i ÖB-57.<sup>30</sup> Diskussionen av den militärtekniska utvecklingen är, jämfört med ÖB-57, betydligt mer inriktad på de konventionella rustningarna i omvärlden, och det betonas att dessa kraftigt förstärks, samtidigt som kärnvapenrustningarna fortlöper.<sup>31</sup> De konventionella rustningarna betonas alltså mer än kärnvapen-



rustningarna, samtidigt som framförallt utvecklingen av taktiska kärnvapen noteras. Liksom ÖB-57 måste rimligen ÖB-62 här ses i ljuset av den svenska kärnvapenfrågan. Argumentationen är dock nedtonad jämfört med ÖB-57 och ökad tonvikt lagd vid förstärkningar av den befintliga försvarsorganisationen. Ur detta perspektiv är förskjutningen mellan tonvikten på teknisk utveckling och militärpolitisk utveckling i argumentationen logisk. Liksom tidigare ÖB-utredningar konstateras i ÖB-62 att styrkeförhållandet mellan stormaktsblocken inte förändrats påtagligt.<sup>32</sup>

Denna bild av det internationella läget förefaller, i vart fall till en del, vara påverkad av tankegångarna i 1960 års försvarskommitté. Trots att kontinuiteten från bedömningarna 1957 understryks finns avvikelser på viktiga punkter. Bilden är också motsägelsefull, såtillvida att man å ena sidan pekar på att spänningen mellan stormakterna ökat och att läget i flera konfliktfrågor är mer kritiskt, å andra sidan uttryckligt slår fast att krigshotet minskat. Också denna motsägelsefulla bild finns i 1960 års försvarskommittés betänkande, låt vara att motsägelsen är mer markerad i ÖB-62.<sup>33</sup> Det är också betydelsefullt att se *hur* de bägge slutsatserna presenteras här. De ökade spänningarna redovisas i inledningen och i den militärpolitiska analysen, och understryker här det allvarliga i världssituationen. Det minskade hotet från ett storkrig redovisas i samband med resonemangen och de begränsade krigens betydelse, och därmed även de konventionella rustningarnas betydelse. Bägge slutsatserna har alltså betydelse för en linje som präglar ÖB-62.

ÖB-62 har, som redan påpekats, inte samma uttalade ambitioner i fråga om långsiktiga perspektiv som ÖB-57. Inte heller slutsatserna om behovet att se bortom det militärpolitiska dagsläget i såväl ÖB-57 som 1960 års försvarskommitté återfinns i ÖB-62. Dock sker en relativt utförlig redogörelse för utvecklingstrender, vilka emellertid i allt väsentligt att framskrivningar av dagsläget, av samma slag som i tidigare ÖB-utredningar.

1962 års försvarskommitté, som lade fram sitt betänkande 1963, bygger i stor utsträckning på 1960 års försvarskommittés analys av det internationella läget. Således konstateras att "någon väsentlig ändring i det allmänna utrikespolitiska läget har icke inträtt under de två senaste åren".<sup>34</sup> Teckningen av världsläget är mindre pessimistisk än i såväl 1960 års försvarskommitté som i ÖB-62. Man konstaterar att de ledande kärnvapenmakterna fortfarande står låsta mot varandra, att rustningarna fortgår. Lokala konflikter fortsätter också, och nya konflikter uppstår samtidigt

som andra löses. Konflikten Kina-Indien betonas särskilt. Tysklandsfrågan ses emellertid ur ett annat perspektiv än tidigare: "Omsorgen om balansen mellan stormakterna visar sig också i svårigheterna att få några uppgörelser till stånd i frågor, som har att göra med deras militära säkerhet, såsom Tysklands- och nedrustningsfrågorna,"<sup>35</sup> Detta kontrasterar mot den mörka bilden av Tysklands- och Berlinfrågorna i såväl 1960 års försvarskommittén som ÖB-62.<sup>36</sup>

Tolkningen av Kuba-krisen i oktober 1962 är intressant: "Kuba-krisen har demonstrerat riskerna i det nuvarande läget. Det synes också ha bekräftat att stormakterna är angelägna att undvika att spänningen utlöser vapenskitte dem emellan."<sup>37</sup> Här återspeglas återigen en motsägelsefull, bild av världsläget: Å ena sidan präglas utvecklingen fortfarande av motsättningar, hög spänning lokala konflikter och risk för krig. Å andra sidan präglas utvecklingen också av att terrorbalansen "ytterligare stabiliseras", och att det inte är sannolikt att någon av stormakterna inom överskådlig tid kan genomföra tekniska genombrott som rubbar denna balans. Här har också nya utvecklingslinjerna tillkommit, framför allt det politiska och ekonomiska samarbetet i Västeuropa, de ökande motsättningarna mellan Kina och Sovjetunionen och de neutralistiska strömningarna i tredje världen.<sup>38</sup>

Försvarskommittén noterar alltså att det internationella systemet är i förändring, men tolkar inte in någon förändring i stormaktsrelationerna och i krigsriskerna i detta: "Dessa nya drag i läget inger icke några förhoppningar om att krigsriskerna skall minska under överskådlig tid. Det ökade ömsesidiga beroendet mellan alla länder innebär samtidigt att Sverige kan direkt eller indirekt beröras av konflikter även i fjärran delar av världen."<sup>39</sup>

Indirekt säger försvarskommittén att risken för ett storkrig avtagit, genom att påpeka att terrorbalansen inte medför att risken för begränsade krig avtagit, "den strategiska utvecklingen tenderar snarare att öka risken härför".<sup>40</sup> Vad som avses med termen "begränsade krig" framgår inte. ÖB-62 definierar begränsade krig som ett krig där, om någon eller några av stormakterna deltar, endast begränsade delar av deras krigspotential utnyttjas. Geografiska och vapentekniska begränsningar kan också förekomma.<sup>41</sup> Definitionen återspeglar den grundläggande oklarheten i begreppet begränsat krig, så som det användes i den amerikanska debatten.<sup>42</sup> Det får antas att 1962 års försvarskommitté använder begreppet i samma mening som ÖB-62, alltså som täckande såväl krig där öst och väst är invecklade som lokala krig

i tredje världen utan stormaktsinblandning.

Diskussionen om de begränsade krigen, och det starka betonandet av dessa, hänger samman med att man understryker de konventionella rustningarna. I diskussionen av styrkeförhållandet mellan öst och väst behandlas enbart dessa stridskrafter.

I stora drag för 1962 års försvarskommitté samma resonemang som tidigare försvarsutredningar om den grundläggande spänningen och motsättningarna mellan blocken och den fortlöpande krigsrisk. Viktiga förändringar finns dock jämfört både med 1960 års försvarskommitté och ÖB-62 i tecknandet av det internationella dagsläget. Liksom ÖB-62 understryker 1962 års försvarskommitté att krigsriskens främst gäller begränsade krig, och i ännu högre grad än ÖB-62 understryks satsningen på konventionella rustningar. Detta torde främst var en följd av utvecklingen av den svenska kärnvapenfrågan.

Också i 1962 års försvarskommitté finns ökade ansatser till att se utvecklingen på sikt, dock huvudsakligen i form av framskrivningar av existerande trender och förhållanden av tämligen osofistikerat slag t ex att terrorbalansen förväntas bestå. Två viktiga undantag finns. Således konstateras att "läget kan snabbt förändras. Från tid till annan kan tendenser till avspänning eller skärp spänning framträda".<sup>43</sup> Detta påpekande innebär en första antydning till en dynamisk modell för det internationella systemet. Det kan också ses som en viss gardering inför en tillfällig period av avspänning, dvs en parallell till 40-talets diskussion kring fredsperiodens längd. Avslutningsstycket i analysen av det internationella läget innebär dock en viktig markering från 1962 års försvarskommittés sida: "Vad som nu sagts får ses mot bakgrund att världsläget sedan lång tid präglats av motsättningar. Någon varaktig förbättring härvidlag har ej kunnat iakttas. Man får emellertid enligt försvarskommitténs mening ej utesluta denna möjlighet. Skulle motsättningarna mellan stormakterna i avgörande grad kunna biläggas, kan det innebära en påtaglig ändring av underlaget för det försvarsbeslut som nu är aktuellt."<sup>44</sup> Denna markering av möjligheten av en varaktig systemförändring, med vittgående försvarspolitiska konsekvenser är ett nytt inslag.

I försvarspropositionen 1963 nedtonas krigsrisk, och departementschefen går på flera punkter väsentligt längre än försvarskommittén. Liksom i 1960 års försvarskommitté understryks vikten av bedömningen av den politiska utvecklingen i omvärlden och av riskerna för att Sverige skall utsättas för aggression.<sup>45</sup> Beträffande krigsriskens konstateras att denna alltså inte kan

uteslutas för Europas och därmed Sveriges vidkommande. Även om betydande tvistefrågor fortfarande är olösta mellan stormakterna och rustningarna fortgår, finns det enligt departementschefen "inte anledning att se enbart till dessa oroande sidor av världsläget."<sup>46</sup> Under inflytande av maktbalansen strävar man efter att lösa frågor på politisk väg, och undvika situationer där motparten kan känna sig tvungen att använda våld. Berlinfrågan framhålls här som ett exempel på detta.<sup>47</sup> Stormakterna försöker också, enligt departementschefen, begränsa riskerna för att krig uppkommer genom misstag eller felbedömningar.<sup>48</sup> Man försöker också ge ökad stabilitet och bredd åt maktbalansen, som också förs ner på lägre nivåer. Baspolitik och minskad sårbarhet verkar också i denna riktning, enligt departementschefen. Denna uppfattning skiljer sig markant från bilden av en instabil maktbalans i 1960 års försvarsutredning, en bild som kan ha varit påverkad av den amerikanska debatten kring "bombplans-" och "robotklyftan".<sup>49</sup>

Propositionen innehåller alltså en ytterligare nedtoning av risken för ett avsiktligt igångsatt storkrig men också av risken för misstag och felbedömningar ledande till krig. Men dessutom konstateras att med hänsyn till maktbalansens krigsavhållande effekt och till de speciella förhållanden som präglar motsättningarna i Europa förefaller här begränsade krig mindre sannolika.<sup>50</sup> Mot bakgrund av det starka betonandet av just begränsade krig i såväl ÖB-62 som i 1962 års försvarskommitté är detta en central markering. Också departementschefens summering har en udd mot det starka framhållandet av de begränsade krigen: "Nu liksom tidigare bedöms krigsriskerna för vårt lands vidkommande främsta vara förbundna med en storkonflikt i vår närhet. Faran för en sådan konflikt kan, trots motverkande faktorerers inverkan, inte uteslutas."<sup>51</sup> Dessa utsagor kan knappast tolkas på annat sätt än att den totala krigsrisken, enligt departementschefens bedömning, har minskat och nu uttrycks i termer att den trots vissa iakttagelser inte kan uteslutas. Detta utgör en viktig förändring i synen på det internationella läget.

## 5.2 In i avspänningsperioden

ÖB-65, inledningen på nästa beslutscykel, behandlar i ett första kapitel vissa särskilda utgångspunkter, bl a de målsättningar för totalförsvaret och krigsmakten som fastställdes 1963–64 (dessa



tas upp i kapitel 6). Här redovisas också ett antal utrikes- och inrikespolitiska hänsyn. Bland de utrikespolitiska hänsynen betonas det svenska försvarets betydelse för stabiliteten i Norden och därmed för en minskad krigsrisk i detta område.<sup>52</sup> Denna markering har varken motsvarighet i ÖB-57 eller ÖB-62. I inledningen till ÖB-65 sägs, till skillnad från ÖB-62, ingenting om det internationella läget.

Den militärpolitiska genomgången i ÖB-65 inleds med konstaterandet att den politiska världsbilden sedan andra världskriget präglats av motsättningarna mellan Öst- och Västblocken och att de politiska motsättningarna och misstron mellan blocken består.<sup>53</sup> Vidare konstateras att terrorbalansen har framtvingat en viss försiktighet i stormakternas ömsesidiga agerande, att kraftmätningen därför sker på andra områden än direktkonfrontation. Konflikterna i tredje världen fortsätter och Tysklands- och Berlinfrågorna förblir olösta. FN kan i vissa lägen verka fredsbevarande genom att ingripa i lokala konflikter. Styrkerrelationerna mellan Öst och Väst har inte förändrats.

Så långt skiljer sig inte ÖB-65 från tidigare ÖB-utredningar, men ingen hänvisning görs till ÖB-62 i det militärpolitiska avsnittet och ingenting sägs om att tidigare bedömda utvecklingstrender stått sig. Orsaken torde vara att ÖB-65 beskriver ett världsläge som på centrala punkter avviker från det som tecknats i tidigare utredningar. Såväl bilden av världsläget som sättet att argumentera kring detta innehåller väsentliga nya drag i ÖB-65.

Det nya elementet i ÖB-65 är i främsta rummet att rustningstakten och riskerna i denna betonas på ett annat sätt än tidigare. Således konstateras att Genève-konferensen "hittills inte lett till några verkliga framsteg" och vidare "med hänsyn till de ömsesidiga farhågorna för rubbningar i maktbalansen kan man heller inte vänta några väsentliga överenskommelser inom överskådlig tid".<sup>54</sup> Beträffande det partiella provstoppsavtalet 1963 konstateras att detta tillkom vid sidan av nedrustningsförhandlingarna och inte innebär någon reell begränsning i kärnvapenrustningarna. Den dämpning som 1963—65 skett i rustningarna har endast inneburit en dämpning av ökningstakten. ÖB-65 drar slutsatsen att rustningsbegränsningar av reell betydelse framstår som osannolika inom överskådlig framtid.<sup>55</sup>

Också när det gäller synen på krigshotet finns väsentliga skillnader. ÖB-65 formulerar således explicit den s k spridningsteorin med orden: "Konflikthanledningar i sådana avlägsna delar av världen (Sydost- och Ostasien, min anm) kan snabbt resultera i

akuta krissituationer, som kan få en sådan omfattning och spridning att även vårt land kan komma att beröra.”<sup>56</sup> Krigshotet kopplas på detta sätt till konflikt i tredje världen betydligt klarare än i ÖB-62. Detta understryks också av att ÖB-65 talar om ”lokala krig” i stället för ”begränsade krig”.<sup>57</sup> ÖB-65 för i detta sammanhang ett långt resonemang om olika krigsnivåer, ett resonemang som är tydligt påverkat av den amerikanska eskalationsdebatten och teorierna om skilda krigsnivåer, vilka utgjorde en vidareutveckling av teorierna om begränsade krig.

En viktig förändring är, som redan påpekats, att termen begränsade krig har ersatts av termen lokala. Därmed har syftningen på konflikter i tredje världen understrukits, eftersom begränsade krig har en betydligt vidare innebörd. Risken för lokala krig understryks också tydligare i ÖB-65. En mer betydande förskjutning finns i bedömningen av risken för spridning, där ÖB-65 kostaterar att *varje* lokalt krig kan utvecklas till ett storkrig. Detta får betraktas som en stark markering av spridningsteorin. Som ett nytt element finns i ÖB-65 konstaterandet att risken för stegring av krigsnivån är särskilt stor om kärnladdningar används. Detta får ses som ett utslag av det tidigare nämnda intresset för eskalationsteorier.

Krigsrisken, så som den tolkas i ÖB-65, är alltså inte primärt avhängig av en direkt konflikt mellan stormakterna, utan av lokala krig där stormakterna på grund av sina strategiska, politiska eller ekonomiska intressen kan bli indragna, varefter en oönskad eskalation kan äga rum till storkrigsnivå. Detta återspeglar en förändrad syn på storkrigets karaktär från ett rationellt politiskt instrument till en oplanerad konsekvens av olika delbeslut. Också på denna punkt finns en tydlig koppling till den amerikanska debatten liksom självfallet till utvecklingen i Vietnam.<sup>58</sup> I praktiken innebär synen på krigshotet i ÖB-65 att detta lösgjorts från den akuta spänningsnivån mellan stormakterna och utvecklingen av deras direkta inbördes konflikter (Tyskland, Berlin, Kuba etc) och i stället länkas till förekomsten av grundläggande global konkurrens och förekomsten av lokala krig.

När det gäller splittringstendenserna inom maktblocken, främst Frankrikes utträde ur det militära NATO-samarbetet, för ÖB-65 fram tolkningen att detta visserligen bidragit till en minskning av den akuta spänningen, men att den storpolitiska världsbilden i framtiden kan bli ”ännu mera komplicerad och riskfylld” när nya kärnvapenmakter uppstår.<sup>59</sup>

I kärnvapenfrågan fortsätter ÖB-65 i raskt tempo den nedto-

ning som börjat redan i ÖB-62. I summeringen av utvecklingen på det militärtekniska området nämns kärnvapnen först i den fjärde punkten, den första punkten är att den konventionella eldkraften ökar.<sup>60</sup> I avsnittet "Den tekniska utvecklingens inverkan på vårt försvar" konstateras inledningsvis att "som underlag för de fortsatta övervägandena om det svenska försvaret är det av särskilt intresse att studera, hur den militärtekniska utvecklingen inom det konventionella området påverkar krigföringen."<sup>61</sup>

Sammantaget kan det konstateras att ÖB-65 ger en mer homogen bild av den internationella utvecklingen än ÖB-62, som bl a redovisade motsägelsefulla iakttagelser om ökad spänning och minskad direkt krigshot. I ÖB-65 har analysen av det internationella läget skett på ett annat sätt. Man konstaterar att spänningen i världen består, men på en varierande nivå. Det potentiella krigshotet kvarstår dock och är inte direkt knutet till spänningsnivån. Vad som skett i ÖB-65 är helt enkelt en övergång från direkta verklighetsbeskrivningar till hypotetiska resonemang om möjliga framtida förhållanden. Bilden av det internationella utvecklingen är inte längre en enkel trendframskrivning utan en diskussion av möjliga svängningar i trender (ökad — minskad spänning t ex) och av skillnaden mellan grundläggande krigsrisiker och tillfälliga förändringar. Någon mer systematisk långtidsprognos är det dock fortfarande inte fråga om.

Analysen av det internationella läget hade fram till 1962 en relativt underordnad roll i argumentationen i ÖB-utredningarna. I ÖB-65 rycker denna analys fram som ett huvudargument för kravet på ett fortsatt starkt svenskt försvar.<sup>62</sup> Den internationella analysens roll i argumentationen förändras alltså samtidigt som analysens karaktär förskjuts från framhävandet av spänningar och omedelbara krigshot till framhävandet av strukturella faktorer och långsiktig osäkerhet.

Förutom den faktiska utvecklingen av det internationella läget kan bakom förändringen i analysen i ÖB-65 urskiljas argumentationstekniska skäl. Fram till början av 60-talet var det internationella läget så tydligt riskfyllt att det inte krävdes några mer ingående analyser om varför det motiverade ett fortsatt starkt militärt försvar. I och med den internationella utvecklingen från 1962—63 ändrades detta förhållande. Som en följd av detta försvagades de två främsta argumenten för ett fortsatt starkt försvar, spänningsnivån och det direkta krigshotet. Tyngdpunkten i argumentationen kom därför att förskjutas till de följande argumenten, däribland de lokala krigen och rustningarna, som inte ägnats

samma uppmärksamhet tidigare. En tolkning är att resonemang-  
et härmed försvagats, och detta måste då kompenseras med en  
större utförlighet och hårdare dragna slutsatser. Sådana drag kan  
återfinnas i argumentationen i ÖB-65. Riskerna för spridning av  
lokala krig är t ex inte något specifikt för mitten av 60-talet,  
snarare torde man kunna hävda att spridningsriskerna var större,  
eller i vart fall inte mindre, i samband med Koreakriget.

ÖB-65 ingavs som ett underlag till 1965 års försvarsutredning,  
som lade fram sitt betänkande först 1968. På grund av den ökade  
inriktningen på långsiktsplanering anmodades ÖB att 1967 in-  
komma med en utredning om försvarets utveckling på längre sikt.  
Utredningen, det s k ÖB-svaret, inleddes med en översikt av de  
gångna två årens internationella utveckling och kastar på så sätt  
ytterligare ljus över argumentationen i ÖB-65.

Inledningsvis konstateras i ÖB-svaret att händelseutveckling-  
en sedan ÖB-65 inte i väsentlig grad har förändrat underlaget för  
de uppfattningar som där framfördes.<sup>63</sup> Genomgången av det  
som betecknas som säkerhetspolitiska utgångspunkter inleds  
med avsnitten "rustningsnivån" och "konfliktrisker". I det första  
avsnittet konstaterandes att "det finns särskild anledning fram-  
hålla, att den höga rustningsnivån alltså består".<sup>64</sup> Därefter  
noteras att mycket betydande stridskrafter står mot varandra i  
Europa men att vissa minskningar av västsidans stridskrafter kan  
komma att äga rum, medan några tecken på begränsningar av  
Warszawapaktens styrkor inte har kunnat iakttas.

Det är emellertid i avsnittet "konfliktrisker" som den centrala  
argumentationen förs. Inledningsvis behandlas krisen i Mellersta  
Östern 1967 som anses belysa stormakternas strävanden att und-  
vika direktkonfrontation utan att därmed uppge sina mål. Vidare  
anses krisen vara ett exempel på hur snabbt en konflikt kan  
uppträda och svårigheterna att förutsäga dess utveckling samt FN:s  
begränsade handlingsmöjligheter. Denna bild överensstämmer  
väl med den i ÖB-65 starkt betonade spridningsteorin. Detta  
förstärks av konstaterandet i ÖB-svaret att "latent och och på-  
gående konflikter i olika delar av världen understryker osäker-  
heten vid alla bedömningar av den utrikespolitiska utveckling-  
en."<sup>65</sup> Att osäkerheten framhålls starkt framgår också av slutsat-  
sen att det "visserligen skett en viss politisk avspänning" i Europa  
under de senaste åren "men detta bör inte tas till intäkt för  
slutsatsen att tendensen blir bestående".<sup>66</sup> Förändringar kan in-  
träffa även i Europa under den period som försvarsbeslutet berör  
(1968—72).



Utvecklingar och händelser i världens synes, enligt ÖB-svaret, bekräfta bedömningen i ÖB-65 om risken för framtida militära konflikter. Detta kan inte syfta på annat än konflikter i tredje världen 1965—67 och innebär ett ytterligare betonande av spridningsteorin. ÖB-svaret citerar så ett säkerhetspolitiskt diskussionsmaterial som sammanställts för 1965 års försvarsutredning 1966 och som redovisar uppfattningen att inga säkra tendenser till långtgående och långvarig avspänning kan skönjas, snarast kan motsatsen befaras. ÖB-svaret ansluter till denna bedömning.<sup>66</sup> Granskar man ordalydelsen närmare framgår det dock att slutsatsen är av ett ganska oprecist slag. Säkra tendenser till långvarig avspänning torde aldrig förekomma, om man ställer tillräckligt stränga krav på "säkra" respektive "långvarig". Att motsatsen kan befaras kan knappast sägas vara en bedömning. Intrycket är inte desto mindre en kritisk hållning till talet om avspänning, något som är genomgående i avsnittet "konfliktrisker".

I linje med denna argumentation är understrykandet av det svenska försvarets fredsbevarande roll, inte bara för svenskt vidkommande utan för Norden som helhet, att det svenska försvaret kan bidra till jämviktsläget i det nordiska området (vad som ofta kallas "den nordiska balansen", min anm). ÖB:s slutsats är att "ett beslut att påtagligt försvaga vårt försvar torde inte gagna internationell avspänning".<sup>67</sup> Här har alltså avspänningen blivit ett argument för ett fortsatt starkt svenskt försvar.

1965 års försvarsutredning redovisade sitt betänkandet 1968. Betänkandet är väsentligt utförligare än tidigare motsvarande utredningar och innebär en relativ tyngdpunktsförskjutning mellan de militära och politiska utredningarna från 1968 och framåt. Det är möjligt att den förändring i försvarsutredningarnas karaktär som äger rum med 1965 års försvarsutredning och uppbyggnaden av ett system för långsiktplanering kan ses som inte bara en strävan att få en fastare politisk styrning över försvarspolitiken, utan också som en förutsättning för en begränsning av det militära försvarets ekonomiska tilldelning.<sup>68</sup>

Det finns en betydande strukturell överensstämmelse mellan ÖB-65 och 1965 års försvarsutredning (FU 65) såtillvida att bägge markerar en övergång från en internationell analys med tonvikten på dagsläge och enkla extrapoleringar till mer sofistikerade och teoretiskt inriktade resonemang. Innehållsligt finns avgörande olikheter, vilka strax skall redovisas.

Denna inriktning anger att FU-65 i sin uppläggning också

skiljer sig från 1962 års försvarskommitté. Den internationella utvecklingen redovisas framför allt i två avsnitt i FU-65, "stormaktspolitiken" och "terrorbalans och krigsanledningar". Det första av dessa avsnitt har en uppläggning som inte skiljer sig från tidigare utredningars, det andra avsnittet utgör en mer genomarbetad argumentation, stödd på flera konkreta exempel. Tyngdpunkten i argumentationen ligger uppenbart på detta senare avsnitt.

Avsnittet "stormaktspolitiken" innehåller en betoning av den starka återhållande kraften i terrorbalansen. Stormakterna har också, menar man, blivit starkt medvetna om de ytterst begränsade möjligheterna att flytta fram sina positioner i varandras intressesfärer: "Det militärpolitiska läget har alltså lett till att stormakterna tvingats acceptera rådande politiska maktförhållanden även om de grundläggande motsättningarna kvarstår."<sup>69</sup> Utredningen konstaterar så att "en viss avspänning" har inträtt, delvis på grund av denna terrorbalans, men också av ideologiska och ekonomiska skäl. "Därmed har bl a överenskommelser om partiella rustningsbegränsande åtgärder möjliggjorts."<sup>70</sup> Vidare konstateras att Tysklandsfrågan förblivit olöst och att upplösningstendenser inom den bägge militärallianserna kan förmärkas. Vad gäller lokala konflikter har stormakterna, enligt FU-65, försökt dämpa dessa genom att avhålla sig från inblandning eller genom påtryckningar eller diplomatiska aktioner. Avslutningsvis pekas på två osäkerhetsmoment, Kinas roll i den framtida maktbalansen och följderna av en ytterligare kärnvapenspridning.

Avsnittet om terrorbalans och krigshot inleds med konstatandet att "genom terrorbalansen har stormakternas möjligheter att direkt utnyttja de enorma stridskrafter som står till deras förfogande för att gentemot varandra uppnå politiska mål blivit starkt begränsade".<sup>71</sup> Tankegången är densamma som redan 1960 års försvarskommitté förde fram, men väsentligt mer omfattande konsekvenser tecknas av FU-65. Således framhålls att "från båda stormakternas sida har framhållits den näraliggande risken att konventionella militära sammanstötningar mellan dem leder till ett okontrollerat krig. Även när spänningen har varit hög mellan stormakterna har dessa varit synnerligen försiktiga i sitt militära handlande."<sup>72</sup> Vidare konstateras att stormakterna sällan direkt uttalat hot om väpnade aktioner mot varandra och att risken för att en kris skall utlösa en kedjereaktion i hög grad dikterar stormakternas försiktiga politik.

Här nämns alltså såväl krigsavhållande effekter på använd-

ningen av konventionella vapen som på benägenheten att inter-  
venera i lokala krig. Försvarsutredningens resonemang visar ock-  
så på en tolkning av eskalationsteorin som avviker från bl a  
ÖB-65 i så måtto att man påpekar att risken för eskalation i sig  
leder till en försiktigare politik. Slutsatsen som FU-65 drar om  
stormakternas mer försiktiga politik exemplifieras framför allt  
med Kuba-krisen, där bägge stormakterna enligt FU-65 gav prov  
på stor återhållsamhet. Försvarsutredningen diskuterar också hu-  
ruvida någon stormakt i ett akut krisläge kan komma att göra  
framstötter på andra håll för att kompensera motgångar, men drar  
slutsatsen att detta i ett akut krisläge kan "medföra särskilt stora  
risker för en snabb och okontrollerad upptrappning av konflik-  
ten. Ingen av stormakterna har gett prov på ett dylikt handlings-  
sätt"<sup>73</sup> Också här tolkas eskalationsriskerna som krigsavhållande.  
Detta understryks av tolkningen av det pågående kriget i Viet-  
nam, där utredningen anför följande: "Kriget i Vietnam har  
illustrerat att under vissa omständigheter kan en stormakt föra  
både ett långvarigt och omfattande krig mot en mindre stat och  
att denna kan få stöd med militära medel från andra stormakter  
utan att detta leder till öppen konfrontation mellan stormakter-  
na."<sup>74</sup>

Beträffande Europa konstaterar försvarsutredningen att det så  
småningom uppstått en allt klarare uppfattning om vad som är  
status quo, vilket tolkas som att sannolikheten för att konflikter  
skall uppstå till följd av missuppfattningar minskat. Samtidigt  
har sannolikheten för sådana militära angrepp mot mindre stater  
som kan utvidgas till större krig minskat, menar man. Försiktig-  
heten i det politiska agerandet har dock inte följts av någon  
återhållsamhet i de militära rustningarna och stormakternas ar-  
senaler är enligt försvarsutredningen större än någonsin, vilket  
innebär "betydande latenta risker".<sup>75</sup>

Försvarsutredningen går efter detta över till ett längre resone-  
mang om framförallt frågan om risken för att krig i andra världs-  
delar skall spridas till Europa. Summan av detta resonemang är  
att det utanför Europa kan förväntas uppstå konflikter, där stor-  
makterna trots en tilltagande restriktivitet kan komma att enga-  
gera sig. Beträffande riskerna för spridning till Europa konstate-  
ras att "de speciella omständigheter som verkar krigsavhållande  
i Europa motverkar rimligen också sådana krigsrisker som härrör  
från utomeuropeiska konflikter".<sup>76</sup> Men hot om krig kan också  
komma att gälla Europa och ett sådant krig kan inte uteslutas.  
Försvarsutredningen understryker därefter i ett längre resone-

mang riskerna för irrationella beslut och den risk detta innebär att någon av de återkommande kriserna i världspolitiken skall leda till krig mellan stormakterna.

Slutsatsen i avsnittet "terrorbalans och krigsanledningar" är att terrorbalansen kommer att bestå under överskådlig tid, att det så länge det finns stora styrkor grupperade i Europa kan förväntas återhållsamhet i fråga om militära framstötter, medan utvecklingen i andra världsdelar måste bedömas som djupt oroande.

Avsnittet om "terrorbalans och krigsanledningar" tecknar alltså en bild av tydligt nedtonade stormaktsmotsättningar och tilltagande försiktighet, inte bara på kärnvapenområdet utan också i agerandet i lokala konflikter i tredje världen. Krigsanledningarna i Europa bedöms som ringa men möjligheten av en spridning av en utomeuropeisk konflikt, bl a till följd av felbedömningar, utesluts inte. Krigshotet är alltså påtagligt nedtonat jämfört med tidigare utredningar, men inte avskrivet. Det finns en viss inkonsistens i att å ena sidan understryka det försiktiga draget i stormaktspolitiken och den minskade risken för felbedömningar och å den andra understryka risken för en okontrollerad eskalation av lokala krig. Det är i stort sett denna bild av krigshotet som går igen i de följande försvarsutredningarna.

Hur förhåller sig då FU-65 till ÖB-65 och ÖB-svaret? ÖB-65 är författad tre år före försvarsutredningen, vilket måste beaktas i sammanhanget. ÖB-svaret och utredningen är mer samtida. Det finns framför allt tre viktiga punkter där försvarsutredningen har en annan tolkning än de militära betänkandena. Dessa tre punkter är synen på avspänningen, synen på nedrustningen och synen på lokala krig och spridningsteorin.

ÖB-65 talar inte om någon avspänning, utan om spänning på en varierande men hög nivå. ÖB-svaret innehåller en direkt polemik mot uppfattningen om en framväxande avspänning. I stället understryks osäkerheten vid alla bedömningar av den utrikespolitiska utvecklingen. FU-65 talar uttryckligen om att "en viss avspänning inträtt", hela resonemanget om terrorbalansen och stormakternas tilltagande försiktighet är en argumentation för tolkningen att det internationella systemet och stormaktsrelationerna genomgått grundläggande förändringar. Ingenstans uttalas att dessa förändringar skulle vara av tillfälligt slag.

I synen på nedrustningsfrågan är motsättningarna inte lika framträdande. ÖB-65 betonar de fortsatta rustningarna och avsaknaden av rustningsbegränsningar, och gör även prognosen att några sådana inte är att vänta inom överskådlig tid. I ännu högre



grad än ÖB-65 betonar ÖB-svaret rustningsnivån och riskerna med denna, med tydlig udd mot resonemangen om politisk avspänning. FU-65 noterar att partiella rustningsbegränsningar blivit möjliga, men anser i övrigt inte att dödläget i nedrustningsfrågan brutits. Den väsentliga skiljelinjen i denna fråga är att ÖB-utredningarna nalkas den sk nivåteorin i sin tolkning, dvs att högre nivå på rustningarna är kopplad till ökad instabilitet och ökat krigshot<sup>77</sup>, medan försvarsutredningen mer lutar sig mot den traditionella maktbalansteorin, där det är enstaka tekniska genombrott och nya aktörer som utgör det huvudsakliga hotet mot systemet stabilitet. Givet ÖB:s tidigare antagna bevekelsegrunder för förändringen av argumentationen kring krigshotet är beto-  
nandet av nivåteorin logiskt.

Synen på lokala krig uppvisar slutligen betydande skillnader. ÖB-65 betonar starkt risken för lokala krig och för att varje sådant krig som kan utvecklas till ett storkrig. FU-65 argumenterar betydligt försiktigare kring frågan om konfliktspridning och pekar såväl på stormakternas återhållsamhet vad gäller att blanda sig i lokala krig som på de krafter i Europa som motverkar en spridning av konflikter dit.

Sammantaget torde man kunna säga att försvarsutredningens slutsatser på dessa punkter innehåller element av polemik mot ÖB:s tolkningar, vilka i sin tur — särskilt i ÖB-svaret — förefaller vara utformade för att bemöta vissa i den allmänna debatten förekommande synpunkter. Polemikens kärna — spänningsnivån och krigshotet — gäller huruvida den internationella miljön förändrats i grundläggande avseenden eller ej. 1965 års försvarsutredning argumenterar utförligt för en sådan förändrad bild, så förändrad att den kan motivera försvars- och säkerhetspolitiska anpassningar. Överbefälhavaren argumenterar på motsvarande sätt för en bild som inte innehåller dessa förändringar och som därför inte heller kan motivera försvarspolitiska förändringar i för krigsmakten negativ riktning.

Motsättningen framgår ännu klarare av ÖB:s yttrande till Kungl Maj:t över försvarsutredningens betänkande. Det inledande stycket i yttrandet kan lämpligen återges i sin helhet:

”Försvarsutredningen har redovisat de viktigaste faktorerna som inverkar på vår framtida säkerhet. Den har dock enligt överbefälhavaren inte dragit realistiska slutsatser av den säkerhetspolitiska bild som tecknats. I allt väsentligt torde det militärpolitiska läget bestå oförändrat under den framtid som nu kan överblickas. Den höjning av stridskrafternas kvalitet som pågått i vår omvärld torde komma att fortsätta i minst

samma takt som hittills. Dessa förhållanden talar för att betydligt större medelsresurser än vad utredningen föreslår borde avdelas för vårt för-svar så att dess effekt kan vidmakthållas i takt med utvecklingen i vår omvärld. Eftersom de statsfinansiella synpunkterna måste ha varit av-görande för utredningens förslag borde detta entydigt ha framhållits av utredningen.”<sup>78</sup>

Avslutningen innebär i klartext att ÖB ser försvarsutredningens slutsatser om den internationella utvecklingen som en ren legiti-mering för ett beslut grundat på statsfinansiella överväganden. Han underkänner därmed inte bara slutsatserna i sig, utan det sätt på vilket de dragits. ÖB:s kritik innebär alltså ett ifrågasättan-de av motiven för försvarsutredningens resonemang. Anmärk-ningsvärt i ÖB:s yttrande är den explicita koppling som här görs mellan rustningsutvecklingen i omvärlden och det svenska för-svarets utveckling, ett argument som är helt fristående från frågan om spänningsnivåer och krigshot.

Motsättningen mellan den militära fackmyndighetens och statsmakternas tolkningar kan ytterligare belysas av skrivningen i 1968 års proposition rörande totalförsvaret. Departementsche-fen ansluter sig till försvarsutredningens analys men gör vissa påpekanden. Således fastslår han att en politisk avspänning mel-lan stormakterna inträtt i Europa och att inga tydliga tecken pekar på att motsättningar inom detta område under de närmaste åren skulle leda till konflikter eller krig.<sup>79</sup> Risken finns dock att en kris skall gå ur kontroll och leda till ett krig mellan stormak-terna. Stormakternas stridskrafter är dock, på grund av maktba-lansen, i huvudsak bundna mot varandra och endast marginella stridskrafter kan avdelas mot Sverige. Syftet med Sveriges för-svarspolitik blir i detta internationella läge i första hand att inte företa sig något som rubbar maktbalansen i ”närområdet”.<sup>80</sup> ”Väsentliga försvagningar av det svenska försvarets styrka i för-hållande till omvärlden kan rubba denna bild av stabilitet och balans i Nordeuropa”.<sup>81</sup> Regeringen tillbakavisar alltså ÖB:s kri-tik av tolkningen av den internationella utvecklingen, spänning-en och krigshotet men för i princip samma resonemang om det svenska försvarets indirekta betydelse för maktbalans och stabi-litet, dock med den skillnaden att förändringar som inte innebär väsentliga försvagningar framhålls som möjliga.

---

Den följande beslutscykeln utmynnade i det omdebatterade för-svarsbeslutet 1972. Som redan beskrivits i det föregående kapitlet

innebar denna beslutscykel en övergång till ett nytt system för långsiktsplanering, vilket dock till fullo var genomfört först under den följande beslutscykeln. Här har det nya systemet främst den konsekvensen att det föreligger två ÖB-utredningar, en perspektivplan avseende perioden 1972—87 i mars 1971 och en programplan avseende perioden 1972—77 på hösten 1971. Planeringsarbetet styrdes, förutom av statsmakternas direktiv vad gäller målsättningar och ekonomiska ramar nu även av de av försvarsdepartementet beordrade miljöstudierna och underlag för de styrande angreppsfallen. Miljöstudierna utgjorde den säkerhetspolitiska bakgrunden till angreppsfallen dvs de hypotetiska scenarier där Sverige i en tänkt framtida internationell miljö utsätts för olika typer av angrepp. Miljöstudierna hade alltså en direkt påverkan på de militära planerna via de styrande angreppsfallen.

Miljöstudiernas skiss av den säkerhetspolitiska utvecklingen femton år fram i tiden är av naturliga skäl tämligen diffus. Den nuvarande maktstrukturen med två supermakter, som de framgent benämns, beräknas bestå, även om Kina, Japan och ett politiskt integrerat Västeuropa mot slutet av perioden anses kunna förändra bilden. Starka krafter kommer att avhålla supermakterna från att hota varandras vitala intressen. Strävan efter långsiktiga mål fortsätter dock och här kan ekonomiska och politiska motsättningar komma att utnyttjas i ökad omfattning. Risken för krig gäller främst felkalkyler och upptrappningar av lokala konflikter.<sup>82</sup> Denna bild innehåller inga väsentligt nya element jämfört med 1965 års försvarsutredning och 1968 års proposition.

Miljöstudierna är gjorda av respektiva myndighet (krigsmakten, civilförsvaret det ekonomiska försvaret). Krigsmaktens miljöutredning tillsattes av ÖB, men bestod av representanter för försvars- och utrikesdepartementen och försvarets forskningsanstalt, förutom militära representanter. Produkterna från miljöutredningarna måste därför i stor utsträckning betraktas som kompromisser mellan olika intressen. Det är därför knappast förvånande att slutsatserna är relativt vaga. Miljöutredningarna ersattes efter 1972 av säkerhetspolitiska studier under ledning av det nyupprättade sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom försvarsdepartementet.

Överbefälhavarens perspektivplan ÖB-71 innehåller ingen egen militärpolitisk analys, utan avsnittet ”grunder för perspektivplanen” utgörs av en inom miljöutredningarna framtagna översikt avseende tiden fram till mitten av 80-talet (som ovan

refererats). Endast de två sista delavsnitten, som rör vissa militärtekniska system och den konventionella upprustningen återspeglar direkt ÖB:s uppfattning. Här konstateras att de konventionella styrkornas numerär, trots nedrustningsförhandlingarna, hittills i stort sett inte minskat. Oberoende av det politiska händelseförloppet sker förändringar av militära resurser långsamt. En minskning, anser ÖB, skulle troligen ta sig uttryck i en övergång från stående förband till förband med kort mobiliseringstid, utan att de totala styrkeresurserna nämnvärt påverkas. Supermakterna kan även ändra den regionala tyngdpunkten i sina militära resurser och den ökade transportkapaciteten understryker detta. ÖB:s resonemang illustreras med en skiss över utvecklingstiden för konventionella vapen, som där anges till ca åtta år.<sup>83</sup> Resonemanget i ÖB-71 utgör uppenbarligen en polemik mot tanken att minskade försvarskostnader och numerärer i andra länder skulle kunna tas till intäkt för minskningar också i det svenska försvaret.

ÖB:s programplan innehåller ett avsnitt om den internationella utvecklingen som inte är en del av miljöstudierna. I detta avsnitt noterar ÖB de tyska öst-avtalen som väsentliga bidrag till minskningen av den politiska spänningen i Europa, men samtidigt understryks att denna avspänning endast får varaktig reell betydelse om den resulterar i konkreta militärpolitiska åtgärder i form av sänkt rustningsnivå. Inga sådana tecken finns f n enligt ÖB. (Detta skrevs före SALT-1 avtalet, min anm.)

Enligt ÖB kommer det internationella läget under 70-talet att innehålla starka inslag av intressesmottagningar och krisanledningar. Spänningsläget kommer att variera, liksom konflikt- och krigsrisk. Risker för krig ligger främst i felkalkyl eller upptrappning av lokala konflikter.<sup>84</sup>

ÖB:s programplan innebär alltså delvis en återgång till en tidigare argumentation, låt vara i förändrade former. Således ifrågasättes inte längre avspänningen som politiskt fenomen, men väl dess militära komponenter. Osäkerheten i utvecklingen understryks. Mot denna bakgrund framstår programplanen mer som fortsättningen på den linje som finns i ÖB:s argumentation sedan början av 60-talet, medan perspektivplanen delvis bryter detta mönster, förmodligen till följd av det nya planeringssystemet och osäkerheten kring detta. I den följande perspektivplanen, ÖB 75, för överbefälhavaren i avsevärt tydligare former fram sina uppfattningar. Summan blir emellertid att den militära argumentationen kring de internationella frågorna är påtagligt lamare inför 1972 års försvarsbeslut än inför 1968 års.



1970 års försvarsutredning för liksom 1965 års försvarsutredning ett långt resonemang om den internationella utvecklingen. Karaktären är dock i många avseenden en annan, eftersom FU-70 lämnar underlag för ett beslut i enlighet med det nya planeringssystemet, vilket innebär en planeringshorisont på upp mot 15 år.<sup>85</sup> Detta gör att analysen till mycket stor del ägnas åt en diskussion av grundläggande förhållanden och långa trender, medan det världspolitiska dagsläget ägnas ett förhållandevis litet utrymme, därmed inte sagt att dess indirekta betydelse för analysen i motsvarande grad skulle vara begränsad. Utgångsläget för 1970 års försvarsutredning var också ett annat än vad det var för 1965 års försvarsutredning: Den politiska avspänningen mellan supermakterna och i Europa var ett faktum och supermakternas agerande i den nya internationella situationen hade börjat utkristallisera sig. Diskussionen inleds med ett avsnitt om strävandena efter fred och säkerhet. Efter detta följer en utförlig genomgång av den framtida militärtekniska utvecklingen, av de befintliga supermakternas politik, av utvecklingen i Europa och slutligen utvecklingen i Norden.

Teckningen av det världspolitiska dagsläget och utvecklingstendenserna är i stora stycken likartat med den som lades fram i FU-65. FU-70 understryker ytterligare uppkomsten av avskräckningsstrategierna, byggda på andraslagsförmåga, samt att ett framtida kärnvapenkrig i stor skala endast skulle ha förlorare. Supermakterna söker därför efter nya metoder för att använda militär makt inom terrorbalansens ramar.<sup>86</sup> FU-70 konstaterar att det aktuella världspolitiska läget uppvisar skiftningar, men att Förenta staterna och Sovjetunionen synes ha fått större gemensamma intressen än tidigare att begränsa sina militära engagemang, en slutsats som delvis torde bygga på USA:s pågående reträtt ur det sydostasiatiska kriget. Utvecklingen i Europa präglas enligt FU-70 av att dödläget i Tysklands- och Berlinfrågorna brutits. Ytterligare steg i riktning mot att lösa frågorna synes ligga inom räckhåll, liksom möjligen vissa begränsningar av de stående styrkorna. FU-70 framhåller också betydelsen av de begränsade framstegen i nedrustningsförhandlingarna, de pågående SALT-förhandlingarna och intresset för en europeisk säkerhetskonferens. FU-70 utesluter dock inte risken för att detta tillstånd kan brytas av motsättningar i andra delar av världen, men konstaterar samtidigt att risken för att sådana konflikter skall sprida sig till Centraleuropa är väsentligt mindre än tidigare under efterkrigstiden.<sup>87</sup> Med denna slutsats tar försvarsutredningen ett

betydande steg bort från spridningsteorin, och befäster intrycket av en genomgående nedtoning av krigshotet.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är den bedömning som FU-70 gör av avspänningens framtidsutsikter. Efter att ha konstaterat att de senaste årens betydande avspänning bestått "även så hårda prov som det amerikanska kriget i Vietnam och den sovjetiska inmarschen i Tjeckoslovakien",<sup>88</sup> drar försvarsutredningen slutsatsen att "de båda supermakterna är beredda att i egna och världsfredens intresse göra en allvarligt menad ansträngning att lösa de utestående problem som alltsedan andra världskrigets slut utgjort ett ständigt latent hot mot freden".<sup>89</sup> Svårigheterna får, menar man, inte underskattas, men "förutsättningarna för att nå en lösning är bättre idag än tidigare. Redan uppnådda resultat inger förhoppningar för framtiden".<sup>90</sup>

Hela denna argumentation återspeglar en grundläggande optimism, som saknas i motsvarande texter från början av 60-talet, liksom i ÖB-utredningarna. FU-70 måste naturligtvis till en del ses som en produkt av en tidsanda, av avspänningens bästa år, men resonemangen är också ett omfattande försvar för tesen om avspänningen som en djupgående och varaktig företeelse, som därmed påverkar förutsättningarna för den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Bilden av den internationella utvecklingen i FU-70 kan därför också betraktas mot bakgrund av de relativt omfattande strukturförändringar av försvarsmakten som föreslogs av utredningen och sedermera beslutades i 1972 års försvarsbeslut.

---

Den följande beslutscykeln i undersökningsperioden har redan behandlats i det föregående kapitlet. Här finns dock anledning att göra några reflexioner mot bakgrund av resonemangen i detta kapitel.

ÖB:s perspektiv- och programplaner (ÖB-75 och ÖB 77–82) ger i stort sett samstämmiga tolkningar av det internationella läget. ÖB ifrågasätter inte förekomsten av en politisk avspänningsprocess, men ställer sig skeptisk till tanken på att denna på längre sikt kommer att leda till en väsentligt lägre rustningsnivå.<sup>91</sup> I ÖB-75 förs tanken fram att eventuella framtida truppreduce-ringar i Centraleuropa (i enlighet med MFR-förhandlingarna) inte kommer att leda till reduktioner på flankerna utan här kan leda till ökningar.<sup>92</sup> I ÖB-77–82 är inställningen mer skeptisk och där konstateras att det inte synes vara möjligt att nå beståen-

de nedrustning och truppminskningar i Europa inom överblickbar tid.<sup>93</sup> De militära planerna understryker alltså i första hand rustningsutvecklingen. ÖB 77–82 innehåller dock en ny tolkning av avspänningspolitiken som går ut på att denna främst tjänar till att främja supermakternas gemensamma intressen: "När supermakterna strävar efter att undvika konflikter sinsemellan är det inte uteslutet att små stater kan komma i kläm".<sup>94</sup> Även spridningsteorin tas upp, men i relativt försiktiga ordalag. Således sägs att konflikter av olika slag utanför Europa kan påverka förhållandena där. Sammantaget pekar ÖB-planerna på den osäkerhet som man anser finnas i världsutvecklingen, samtidigt som bristen på koppling mellan politisk avspänning och rustningsnivå starkt understryks.

Denna bild torde i väsentliga stycken vara tecknad i polemik mot den tolkning av den internationella utvecklingen som låg till grund för 1972 års försvarsbeslut och som vidareutvecklas i 1974 års försvarsutredning. Avspänningens stabilitet betonas ytterligare i FU-74, genom hänvisningen till att de ekonomiska problemen inte rubbat den och det viktiga konstaterandet att avspänningen inte bör ses som ett tillstånd utan som en process.<sup>95</sup> Därmed understryks tolkningen av avspänningen som en följd av en grundläggande förändring av det internationella systemet. Svackor och skiftningar i den internationella politiken kan visserligen förekomma, menar utredningen, men då i mindre dramatiska former än under det kalla kriget.<sup>96</sup> Uppenbarligen har försvarsutredningen här tagit intryck av den under 70-talet alltmer spridda interdependens-teorin, dvs att staternas allt närmare knytningar till varandra verkar dämpande på traditionella konflikter och traditionella konfliktmedel.

Vad gäller rustningarna påpekar FU-74 att det inte råder något logiskt samband mellan rustningsnivå och spänning eller avspänning. Detta kan i första hand ses som ett argument mot tesen att avspänningen endast kunde betraktas som ett politiskt utanverk. Teckningen av utvecklingen i Europa är tämligen vag här konstateras främst att den bipolära strukturen kan förväntas bestå och att supermakterna kommer att sträva efter att undvika en militär konfrontation i Europa. FU-74 ser dock en risk i existensen av de stora stående styrkorna och i möjligheten att en kris sprids till Europa. Slutsatsen är därför att krig i Europa, enligt försvarsutredningen, inte kan uteslutas.<sup>97</sup>

### 5.3 Ett nytt kallt krig eller ett tillfälligt bakslag?

1978 års försvarskommitté kom att bedriva sitt utredningsarbete under en period av försämrade relationer mellan de bägge supermakterna och tilltagande internationell spänning påverkad både av detta och av lokala kriser bl a i Mellersta Östern (revolutionen i Iran, kriget Iran-Irak). Det finns här vissa paralleller till 1945 års försvarskommitté och dess utredningsarbete under det kalla krigets framväxt.

1978 års försvarskommitté (FK-78) bedrev liksom föregångaren utredningsarbetet i två faser och presenterade i juni 1979 ett första säkerhetspolitisk delbetänkande, "Vår säkerhetspolitik". Synen på den internationella utvecklingen följer här i allt väsentligt framställningen i FU-74 med samma syn på avspänningen som ett grundläggande element i supermaktsrelationerna. Samtidigt resonerar dock kommittén kring de problem som uppkommit i dessa relationer efter 1975, bl a i samband med Sovjetunionens Afrikapolitik, Carteradministrationens syn på mänskliga rättigheter och upprustningen av strategiska vapen. Man konstaterar här att "de senaste två-tre årens utveckling har visat hur lätt avspänningspolitiken kan störas — men också att supermakternas intressegemenskap i fråga om dess grundvalar är så djup att den verkar kunna stå emot även allvarliga störningar".<sup>98</sup> Kommittén anser att det är betecknande att förhandlingarna om ett SALT-2 avtal kunde slutföras i maj 1979, mot bakgrund av att dessa förhandlingar brukar beskrivas som ett av de viktigaste elementen i avspänningspolitiken. Detta visar, menar man, att försöken att komma vidare i rustningsbegränsningarna berör så vitala intressen att ingendera supermakten vill låta dem hotas av problem på andra områden. Kommitténs slutsats är därför att den mest sannolika utvecklingen är att avspänningsprocessen, trots växlingar i klimatet mellan supermakterna, på lång sikt kommer att fortsätta därför att detta ligger i bådas intresse. I vart fall gäller detta avspänningens grundval.<sup>99</sup>

Ställd inför ett antal anomalier tvingas alltså försvarskommittén föra resonemang som huvudsakligen berör nuläget och vars syfte är att visa att en tidigare gjord bedömning i sina huvuddrag fortfarande står sig. Bedömningen om avspänningsprocessens varaktighet håller man fast vid, även om den nu uttrycks med betydligt fler reservationer om avspänningens innebörd.

Det andra delbetänkandet, som huvudsakligen var inriktat på totalförsvarets utformning, överlämnades i februari 1981. Under



de mellanliggande ett och etthalvt åren hade avgörande förändringar inträffat i relationerna mellan väst och öst, framför allt till följd av den sovjetiska invasionen av Afghanistan, konflikten kring medeldistanskärnvapnen i Europa och den uteblivna amerikanska ratificeringen av SALT-2 avtalet. Det första delbetänkandet hade varit ute på remiss hos en lång rad myndigheter och organisationer och hade utsatts för omfattande kritik bl a mot synen på den internationella utvecklingen.<sup>100</sup>

Kommittén för i det andra delbetänkandet ett långt resonemang om den internationella utvecklingen sedan juni 1979 vilken man beskriver som ett antal djupt beklagliga händelser.<sup>101</sup> Kommittén betonar dock att man inte delar uppfattningen att denna utveckling skulle ha inneburit en återgång till förhållanden som liknar det kalla krigets (detta syftar uppenbarligen på debatten om "a New Cold War" i USA och Västeuropa). Det föreligger, menar man, inga tecken på att supermakterna skulle ha övergivit det som i det första betänkandet beskrevs som avspänningens grundval: beslutsamheten att undvika att råka i en direkt väpnad konflikt med varandra. Man pekar också på att förhandlingar om begränsningar av medeldistanskärnvapnen trots allt kunde inledas på hösten 1980.<sup>102</sup>

Kommittén försvarar sedan sin tidigare bedömning att avspänningsprocessen på lång sikt kommer att fortsätta, och att den växling som skett i klimatet inte behöver innebära att processen tillfogats ohjälpliga skador.<sup>103</sup> Man medger dock att framtidsperspektivet är att förhållandena mellan väst och öst i högre grad än tidigare präglas av växlingar mellan skeden av ökade spänningar och samarbetsförsök.<sup>104</sup>

Försvarskommittén håller alltså även i sitt andra delbetänkande fast vid tolkningen av de ökade spänningarna som en vågdal, låt vara oväntat djup, inom ramen för en grundläggande avspänningsprocess. Den konkreta definitionen av denna process har emellertid gradvis tunnats ut från FU-74 och omfattar i kommitténs andra delbetänkande inte annat än strävandet att undvika direkta stridshandlingar, något som torde kunna sägas vara kännetecknande för hela efterkrigsperioden inklusive det kalla kriget. Samtidigt som man intensifierar argumentationen kring avspänningsprocessen och ökar tonvikten på analys av det rådande dagsläget tunnans alltså innebörden i avspänningsbegreppet ut. Det är svårt att undgå slutsatsen att kommittén här inte i första hand sysselsätter sig med långsiktsprognoser, eller ens att teckna det rådande internationella läget, utan med att försvara en tidi-

gare övergripande bedömning. Detta är knappast förvånande eftersom en öppet redovisad revidering av denna bedömning samtidigt skulle inneburi ett erkännande av att både 1972 års och 1977 års försvarsbeslut grundats på en felaktig långsiktspngnos av det internationella systemets utveckling.

Frågorna om den internationella utvecklingen behandlas av naturliga skäl på ett annat sätt i de militära planerna. I överbefälhavarens perspektivplan ÖB-80 (juni 1980) förs ett omfattande resonemang om de säkerhetspolitiska utgångspunkterna, ett resonemang som vad gäller avspänningen bygger på en helt annan tolkning än försvarskommitténs. ÖB-80 menar att avspänning endast kan leda till en fredlig utveckling under vissa gynnsamma omständigheter och att dessa nu förändrats.<sup>105</sup> Man menar vidare att skillnaden mellan "kallt krig" och avspänning inte bör överdrivas och att den avspänningsperiod som inleddes i slutet av 60-talet inte var något radikalt nytt eftersom ansatser till fördjupad dialog förekommit också tidigare. Tidpunkten var gynnsam därför att Sovjetunionen uppnått ungefärlig jämbördighet med USA i fråga om strategiska vapen.<sup>106</sup>

ÖB-80 pekar på en gradvis försämring av supermaktsrelationerna från mitten av 70-talet och menar att misslyckandet med SALT-2 var ett uttryck för avspänningens misslyckande på grund av SALT-förhandlingarnas centrala roll i supermakternas relationer sedan 1969.<sup>107</sup> I framtiden får man, enligt ÖB-80, sannolikt räkna med att perioder av avspänning växlar med tider av kärvt klimat. Att vända den existerande negativa trenden menar man kan bli tidskrävande.

ÖB-80 för alltså här ett resonemang där avspänningen *inte* betraktas som en process som förändrat grunderna i supermaktsrelationerna utan som en av flera långsiktiga svängningar i en konstant supermaktsmotsättning under efterkrigstiden. ÖB-80 ligger alltså nära resonemangen om ett nytt kallt krig, vilket understryks av att man använder begreppet kallt krig som benämning på en konfliktnivå och inte, som försvarskommittén och regeringen, som benämningen på en specifik historisk period från slutet av 40-talet till början av 60-talet.

Detta synsätt på spänningen framgår ännu tydligare i överbefälhavarens programplan ÖB 82—87 där det konstateras att den misstänksamhet och kritiska inställning som funnits mellan supermakterna sedan det kalla krigets dagar på nytt har kommit att dominera.<sup>108</sup> Här påpekas också att det, på grund av intensifiering av konflikter bl a i Mellersta Östern, föreligger en stor risk

att dessa kan spridas till andra delar av världen, bl a till Europa.<sup>109</sup>

Sammanfattningsvis kan man tydligt iaktta hur överbefälhavaren i sina planer efter 1980 "återerövrar" synen på den internationella utvecklingen som en väsentlig del av argumentationen och för fram tolkningar som i väsentliga avseenden avviker från försvarskommittén och regeringen. Utvecklingen påminner om 40-talet även om det finns mycket både i den internationella miljön och i den försvarspolitiska miljön som är annorlunda i början av 80-talet.

#### 5.4 Några slutsatser och tolkningar

Det förefaller mot bakgrund av denna genomgång som om den relativa vikt som tillmätts tolkningen av den internationella utvecklingen ökat under periodens gång. Till en viss del kan detta förmodligen förklaras med övergången till långsiktsplanering, men också de faktiska förändringarna i den internationella miljön, med dess tilltagande komplexitet, torde ha inverkat.

Skillnader i tolkningar av den internationella utvecklingen mellan de militära och de politiska texterna är av störst omfattning i början av perioden (1947—48), under 60-talet (främst 1965—68) samt mot slutet av dessa perioden (1979—82). En möjlig förklaring till detta är att perioder kännetecknas av försvarspolitiska motsättningar samtidigt som världsläget förändrats. Under perioden 1947—48 var det en öppen fråga huruvida den svenska försvarspolitiken skulle bygga vidare på krigsårens kurs i enlighet med 1942 års försvarsbeslut eller anpassas till en kommande fredsperiod. Under perioden 1965—68 gällde motsättningarna om försvaret skulle bibehålla sin andel av statsutgifter och BNP eller tilldelas mer konstanta medel, med åtföljande strukturella konsekvenser. Från slutet av 70-talet var frågan om denna konstanta nivå skulle bibehållas eller om ökningarna ännu var befogade. I vartfall i de bägge förstnämnda fallen har tolkningen av den internationella utvecklingen utgjort ett av huvudargumenten. Något förenklat kan man säga att den militära tolkningen segrade på 40-talet, tack vare det framväxande kalla kriget. På samma sätt segrade statsmakternas tolkning av det internationella läget under senare hälften av 60-talet till följd av den alltmer stabila avspänningen. Möjligen äger Herbert Tingstens tes om det svenska konsensus-mönstret en viss giltighet för

att förklara den relativt försiktiga militära argumentationen under 70-talet, men också en rad andra faktorer torde här ha spelat en roll.

Men skall då behandlingen av frågan om den internationella utvecklingen i första hand betraktas om en sakdiskussion eller som en legitimering av andra bakomliggande intressen? Frågan är avgörande och gäller hela tolkningen av doktrinen och förändringarna i den, och frågan kan därför inte tas upp i hela sin bredd på detta tidiga stadium i arbetet. Här vill jag emellertid peka på fyra faktorer som förefaller att i huvudsak vara styrande för bilden av den internationella utvecklingen i de här behandlande texterna:

### *1 Beroendet av verkligheten*

Något tillspetsat torde man kunna säga att alla politiska utsagor i någon mån är bundna till den faktiska iakttagbara verkligheten, även om denna kan upplevas som besvärande. Ju konkretare och entydigare denna verklighet är, desto större begränsningar utgör den för politiska utsagor och tolkningar. I detta fall blir konsekvensen att ju tydligare mönstren är i den internationella politiken, desto mindre blir utrymmet för andra faktorer att påverka bilden av det internationella skeendet.

Det internationella skeendet är emellertid sällan så entydigt att inte olika tolkningar kan föras fram och stödjas av olika belägg. Genom att välja belägg kan man på detta sätt också välja tolkningar, utan att förden skall direkt komma i konflikt med bilden av verkligheten. Faran med en sådan motsättning ligger främst i att argumentationen då blir särskilt lätt att angripa för motståndare (se t ex Sovjetunionens ståndpunkt i FN:s säkerhetsråd i oktober 1962 att det inte fanns några sovjetiska medeldistansmissiler på Kuba).

I detta sammanhang kan man se upprepadet i praktiskt taget alla ÖB-planer att styrkerrelationerna mellan stormakterna inte förändrats, trots att avgörande förändringar ägde rum framför allt genom kärnvapenupprustningen. Styrkerrelationer är emellertid ett så sammansatt och svårtolkat fenomen att det går att hitta goda argument för varje tolkning, också för att relationerna är oförändrade.

Vidare innehåller det internationella skeendet en rad olika ofta svårförenliga aspekter. Analysen kan således förskjutas från vissa



aspekter till andra utan att detta kommer i konflikt med bilden av verkligheten, vilket också gör olika tolkningar möjliga. Särskilt tydligt är detta förfaringssätt i ÖB-65 och de följande ÖB-utredningarna där man i stora stycken byter argumenten i tesen att den internationella utvecklingen motiverar ett fortsatt starkt försvar. Också de samtidiga försvarsutredningarnas argumentation kring avspänningen kan ses som ett exempel på detta, en argumentation som drivs så långt att de beskrivna militära hotbilderna tenderar att bli hängande i luften.

Sammantaget torde man kunna säga att den faktiskt iakttagbara verkligheten i de här diskuterade sammanhangen inte annat än i speciella fall framtvingar sammanfattande tolkningar av den internationella utvecklingen, motsvarande t ex perioden 1938—39. Snarare anger verkligheten vissa ramar för tolkningsmöjligheterna, t ex innebar den rad konkreta avspänningsåtgärder som kunde observeras från 1962—63 allt större begränsningar på möjligheterna att verifiera tesen att stormakterna stod i harnesk mot varandra.

## *2 Beroendet av bilden av verkligheten*

Med bilden av verkligheten avses här tidsandan och mer eller mindre subjektiva tolkningar av läget i omvärlden. Detta beroende är dels öppet, t ex i den mån man hänvisar till auktoriteter, kända bedömare eller länders uttalande uppfattningar och doktriner, dels mer eller mindre dolt i form av idépåverkan. Det får anses som en rimlig hypotes att de analyser som görs av det internationella läget inte sker i en renodlad laboratoriemiljö, utan färgas av andra analyser eller gängse uppfattningar.

Eftersom detta beroende endast i mycket begränsad omfattning redovisas och i övrigt manifesterar sig i en indirekt påverkan på bakomliggande teorier snarare än på den konkreta analysen är dess betydelse svår att belägga. I några fall är detta dock möjligt. Som framgår av redovisningen av texterna finns från slutet av 50-talet en klar inverkan från det amerikanska strategiska tänkandet och de slutsatser man där drar om karaktären av framtida krig. Att det inte rör sig om analys av stormakternas doktriner, för att från dem sluta sig till karaktären av framtida krig, visas av att explicita hänvisningar till den amerikanska debatten inte görs och att den sovjetiska uppfattningen inte tillmäts någon större betydelse i dessa sammanhang. De svenska

texternas följsamhet kronologiskt till de olika stadierna i den amerikanska debatten understryker också beroendet. Avsaknaden av en motsvarande strategisk debatt i Sverige utesluter alternativet av två sinsemellan oberoende förlopp.

Betydligt svårare att belägga är beroendet av sådana faktorer som tidsanda. Vissa av texterna från det kalla krigets andra höjdpunkt, som kulminerade med Kuba-krisen, innehåller formuleringar som framstår som tidstypiska, samma sak kan hävdas i fråga om texterna från 70-talet, speciellt FU-70 och FU-74. Det finns också en relativt tydligt indikation på att dagssituationen och den aktuella debatten spelat en betydelsefull roll. Således ägnar flera ÖB-utredningar oproportionerligt stort intresse åt den geografiska region i vilken det pågår eller nyligen pågått konflikter som tilldragit sig stort intresse. Fokuseringen i den internationella analysen flyttas alltså rent geografiskt, trots att analysen gör anspråk på att vara generell och i varierande grad framtidsinriktad.

### *3 Beroendet av legitimering*

Beroendet av legitimering innebär att tolkningen av det internationella läget inte får leda till resultat som strider mot eller försvagar de organisatoriska eller politiska mål som textskrivaren har. Beroendet av verkligheten och av legitimering kan komma, och kommer i flera fall, att kollidera. Det legitimerande draget i de här presenterade texterna är uppenbart när de konfronteras med varandra, effekten uppnås genom ordval, val av perspektiv, tolkningssätt och val av lämpliga aspekter. På detta sätt kan de begränsningar som beroendet av verkligheten medför i stor utsträckning kringgås, där detta är nödvändigt.

Draget av legitimering är emellertid olika starkt under olika tidsperioder. Vissa texter, som t ex ÖB-54 och betänkandet från 1960 års försvarskommitté, förefaller att ha ett relativt litet legitimerande drag, slutsatserna är relativt öppna och inte entydiga. I perioderna av motsättningar mellan olika intressen tilltar uppenbarligen det legitimerande draget, resonemang som är mångtydiga eller som inte stödjer de organisatoriska eller politiska målen utgår. Detta är särskilt påtagligt i ÖB-utredningarna från 1957 och framåt.

Beroendet av legitimering i den internationella analysen hänger inte bara samman med graden av politiska organisatoriska

motsättningar, utan också med hur respektive aktörs argumentation är uppbyggd. ÖB-57 är utan jämförelse den klaraste intressepolitiska programskriften under efterkrigstiden, men den plädering som där görs för svenska kärnvapen grundas på andra argument än tolkningen av den internationella utvecklingen, som tilldelas en undanskymd roll. På samma sätt utgör tolkningen av avspänningen ett centralt argument för regeringen i samband med 1968 och 1972 års försvarsbeslut och den långsiktiga internationella analysen tilldelas därför en framskjuten roll i betänkandena från försvarsutredningarna.

#### *4 Beroendet av irrationella faktorer*

Texterna kan emellertid inte enbart betraktas som objektiva verklighetsbeskrivningar, beskrivningar präglade av tidsandan och/eller konsekvent tendentiösa beskrivningar med legitimerande syfte. Risken finns alltid i dessa sammanhang att texterna övertolkas genom att man inte tillräckligt beaktar en rad "ovidkommande" förklaringsfaktorer som här har samlats under benämningen irrationella.

I detta sammanhang är det särskilt viktigt att se på hur texterna producerats. På försvarsstaben — som i ÖB:s namn producerar ÖB-utredningarna — finns sedan början av 50-talet en militärpolitisk detalj som under åren haft mellan två och fyra tjänster, huvudsakligen besatta av akademiker med statsvetenskaplig eller ekonomisk inriktning. Den militärpolitiska detaljen har bl a haft till uppgift att lämna underlag för motsvarande avsnitt i olika ÖB-planer och utredningar. Dessa underlag har färgats att vederbörande tjänstemäns kompetensområde, intresseinriktning och ideologiska och politiska preferenser. Befattningshavare har ofta suttit kvar under lång tid. Arbetet med underlag av detta slag har i många fall ett kompilerande drag. Man utgår från den mall som närmast föregående underlag utgör, lånar formuleringar eller hela stycken och skriver nytt där så behövs. Sax och klistrer utgör i denna fas ofta en ersättning för analytiska verktyg. Det är viktigt att inte göra alltför stora förändringar eftersom detta kan kasta tvivel över det senast gjorda bedömningen. I den mån stora förändringar görs påpekas inte detta explicit.

Försvarsstabens studie- och planeringsavdelningar redigerar och skriver om slutprodukten. Ju centralare intressepolitiska frågor som står på spel, desto större blir omskrivningarna. Men

många flitiga händers arbete med en text kan också leda till motsägelser. Detta är kanske inte så utmärkande för ÖB-utredningarna som för försvarsutredningarna där spåren av politiskt givande och tagande, olika hänsyn och kompilerande är tydligare. Man kan emellertid här peka på hur t ex ÖB-62 både skriver att en bedömning överensstämmer med en tidigare utredning och sedan i de följande resonemangen ändå i praktiken avviker från den.

Långa texter i vissa av utredningarna utgör inte led i någon explicit eller implicit argumentation. De kan antingen finnas med av rent kvantitativa skäl, som allmänna ”brödtexter”, eller därför att utredningen beställt vissa specialundersökningar, som av byråkratiska skäl måste redovisas. En möjlig men något konspirativ förklaring är slutligen att själva mängden text skall verka som en stötdämpare mot kritik.

Avslutningsvis torde det kunna hävdas att den jämförelse mellan olika militära och politiska texter som genomförts i detta kapitel pekar på att beroendet av legitimering bör betraktas som det centrala från 1957 i de militära texterna och från 1965 i försvarsutredningarna, vad gäller diskussionen av den internationella utvecklingen. Man kan observera en tendens till detta redan i Sverker Åströms PM i 1960 års försvarsutredning liksom i propositionen 1963. En möjlig förklaring är att regeringen (i realiteten UD) på detta sätt starkare vill markera sin position och lägga grunden för ett tolkningsföretråde om den internationella utvecklingen.

## Noter till kapitel 5

- 1 ÖB-47 s 58—64
- 2 ”Kontakt med krigsmakten” nr 10—11 1948
- 3 ”Alltjämt ett starkt försvar” ÖB-förslaget 1954 i Kontakt med krigsmakten nr 9—10 1954 (ÖB-54) s 272
- 4 Ibid s 273—74
- 5 ÖB-57 1957 s 282
- 6 ÖB-54 gjorde en betydligt mindre betoning av dynamiken i den tekniska utvecklingen. Också ÖB-62 innehåller ett mindre tydligt framhävande av den tekniska utvecklingen som en avgörande faktor, jämfört med ÖB-57. I ÖB-62 flyttas också den militärpolitiska analysen tillbaka framför den tekniska. ÖB-62 konstaterar dock att den tekniska utvecklingen på det militära området framskrider i allt snabbare takt. Samma formulering, som än något mildrad återfinns



- i ÖB-65, "allt snabbare takt" har här ersatts med "en mångsidig och snabb utveckling". Vidare konstateras här att vapensystemens komplexitet och höga kostnader medför en förlängning av tiden från projekt till slutlig produkt. Detta konstaterande om trögheten i den tekniska utvecklingen blir bestående perioden ut och förstärks under 70-talet
- 7 ÖB-57 s 285
  - 8 Ibid s 286
  - 9 Idem
  - 10 Ibid s 288
  - 11 Ibid s 286
  - 12 Betänkande från 1955 års försvarsberedning (1958)
  - 13 prop 1958:110 s 90
  - 14 Idem
  - 15 Idem
  - 16 Ibid s 91
  - 17 "Försvarskostnaderna budgetåren 1961/63". Betänkande från 1960 års försvarskommitté SOU 1960:40 (FK 60). Denna redovisning ges i en PM "rörande de utrikes- och militärpolitiska utgångspunkterna för bedömning av Sveriges försvarsfrågor"
  - 18 FK-60 s 64
  - 19 Idem
  - 20 FK-60 s 65
  - 21 Idem
  - 22 Statsverksprop 1961 bil 6 fjärde huvudtiteln s 24
  - 23 ÖB-62 s 1
  - 24 Ibid s 4
  - 25 Idem
  - 26 Idem
  - 27 Ibid s 6
  - 28 Idem
  - 29 Ibid s 12
  - 30 Ibid s 2
  - 31 Idem. Slutsatsen har följande ordalydelse. "Ute i världen lägger man ökad vikt vid konventionella rustningar samtidigt som resurserna för krig med atomstridsmedel vidareutvecklas"
  - 32 Ibid s 10
  - 33 I samband med den ökade internationella spänningen från slutet av 70-talet har ett synsätt uppstått enligt vilket tilltagande spänning mellan maktblocken leder till ökad försiktighet och därmed dämpar krigshot (teorin kan kallas paradox-teorin). Det finns emellertid ingenting i texterna från början av 60-talet som antyder att man här skulle ha resonerat i liknande banor
  - 34 "Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67". Betänkande från 1962 års försvarskommitté SOU 1963:5 (FK-62) s 66—67
  - 35 Idem

- 36 Berlinkrisen kulminerade 1961, då muren uppfördes och staden delades.
- 37 FK-62 s 67
- 38 Idem
- 39 Idem
- 40 FK-62 s 68
- 41 ÖB-62 s 11. I praktiken innebär definitionen av begreppet begränsade krig att dessa omfattar samtliga tänkbara krig som inte har karaktären av totalt krig.
- 42 Nordal Åkerman behandlar i "On the Doctrine of Limit War" (1972) utförligt innebörden i begreppet, så som detta kommit till användning i den amerikanska debatten.
- 43 FK-62 s 69
- 44 Idem
- 45 Prop 1963:108 s 54
- 46 Idem
- 47 Propositionens skrivning torde här bl a syfta på västmakternas försiktiga reaktion på uppförandet av Berlinmuren 1961
- 48 På sommaren 1963 slöts avtalet om upprättandet av en direktförbindelse (telex) mellan Moskva och Washington, den s k heta linjen.
- 49 Se t ex behandlingen av frågan i Manne Wängborg: "Militär doktrin och politik i Sovjetunionen" (1974)
- 50 Prop 108 s 55
- 51 Idem
- 52 ÖB-65 s 7
- 53 Ibid s 9 och 13
- 54 Ibid s 10
- 55 Ibid s 13
- 56 Ibid s 11 — 12
- 57 I sammanhanget är det betydelsefullt att notera att risken för missgrepp och felbedömningar framhålls betydligt mer i ÖB-65 än i ÖB-62. I ett förarbete till 1965 års försvarsutredning, författat av de bägge huvudsekreterarna Jean-Carlos Danckward och Sven Hellman "Svensk säkerhetspolitik — förutsättningar och inriktning" SOU 1966:56 definieras begränsat respektive lokalt krig på följande sätt: "Om parterna ömsesidigt ålägger sig vissa begränsningar kan man tala om begränsat krig. Begränsningen kan vara av olika art och avse t ex målsättningen, geografiska utbredningen, stridsmedlen och deras utnyttjande, antalet öppet inblandade stater. Om högst en av stormakterna öppet deltar i ett krig, som har begränsad geografisk utbredning, benämns detta lokalt krig. Alltefter arten och omfattningen av begränsningarna kan olika krigsnivåer särskiljas. Totalt krig, varvid ingen av parterna ålägger sig några begränsningar i fråga av val av stridsmedel eller mål för dessa, representerar den högsta krigsnivån"

- 58 För en diskussion av den amerikanska debatten under 60-talet kring krigsbegreppet se Mats Bergquist: "Krig och surrogatkrig" (1976).
- 59 ÖB-65 s 12
- 60 Ibid s 17. I sammanhanget kan noteras att perioden 1962—65 var ett av de intensivaste skedena i uppbyggandet av USA:s och Sovjetunionens arsenaler av interkontinentala robotar
- 61 Idem
- 62 Se t ex sammanfattningen i ÖB-65 s 107
- 63 ÖB-svaret 1967 s 7
- 64 Ibid s 9
- 65 Idem
- 66 Idem. Den nämnda studien se not 57
- 67 Ibid s 10
- 68 Under perioden 1957 till 1967 ökade utgifterna för det militära försvaret med 37 % i fast penningvärde (enligt prop 1968:110). Fram till början av 70-talet stagnerade denna ökning, varefter utgifterna i stort sett låg stilla (se figur 1)
- 69 "Säkerhetspolitik och försvarsutgifter" betänkande avgivet av 1965 års försvarsutredning SOU 1968:10 (FU-65) s 103
- 70 Idem
- 71 Ibid s 110
- 72 Idem
- 73 Ibid s 111
- 74 Ibid s 112
- 75 Ibid s 114
- 76 Ibid s 115
- 77 I senare ÖB-utredningar förs också maktbalansresonemanget in på så sätt att ökande rustningar i omvärlden och eftersatta rustningar i Sverige anses skapa obalans
- 78 Prop 1968:110
- 79 Ibid s 66
- 80 Med närområdet avses de nordiska länderna, kringliggande havsområden, norra Västtyskland, DDR, Polen samt Vitryska, Baltiska och Leningrads militärområde i Sovjetunionen
- 81 Prop 1968:110 s 67
- 82 "Säkerhets- och försvarspolitiken" betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning SOU 1972:4 (FU-70) s 43—44
- 83 ÖB-71 s 15
- 84 Huvudpunkterna i programplanen finns återgivna i FU-70 s 65—66
- 85 FU-70 diskuterar möjligheterna att göra förutsägelser om världsutvecklingen på så lång sikt och konstaterar att det inte går att förut säga vilken väg utvecklingen kommer att ta., eller att bestämma sannolikheten för att olika alternativ skall förverkligas. Istället framhåller utredningen att arbetet måste inriktas på försök att skissera olika alternativa utvecklingar och beskriva deras förutsättningar
- 86 FU-70 s 129—131

- 87 Ibid s 122
- 88 Ibid s 121
- 89 Idem
- 90 Idem
- 91 ÖB-75 s 27
- 92 Idem
- 93 ÖB 77-82 s 29 (stencilutgåvan). Slutsatsen måste ses mot bakgrund av de tilltagande svårigheterna att komma framåt i MBFR-förhandlingarna och det ökade trycket för upprustning av såväl de konventionella som nukleära styrkorna i NATO
- 94 Idem
- 95 FU-74 s 14
- 96 Ibid s 138
- 97 Ibid s 14—15
- 98 "Vår säkerhetspolitik" första delbetänkande från 1978 års försvarskommitté SOU 1979:42 (FK-78:1) s 31
- 99 Ibid s 32
- 100 "Säkerhetspolitiken och totalförsvaret" betänkande från 1978 års försvarskommitté Dsfö 1981:1 (FK-78:2) s 29—34 se även "totalförsvaret 1982/1987 slutbetänkande från 1978 års försvarskommitté Dsfö 1981:14 (FK- 78:3)
- 101 Ibid s 37—43
- 102 Ibid s 44
- 103 Idem
- 104 Ibid s 45 Departementschefen ansluter sig till denna bedömning se Prop 81/82:102 s 18
- 105 ÖB-80 s 13—14
- 106 Ibid s 14
- 107 Ibid s 15
- 108 ÖB-82—87 s 24
- 109 Ibid s 25



## 6 Hotbilden: Sveriges strategiska läge

Nära förbundet med resonemangen om den internationella utvecklingen och krigshotet är tolkningen av Sveriges och Nordens strategiska läge och krigsriskerna för Sveriges vidkommande. Logiskt sett finns starka kopplingar mellan dessa frågor, vad som kan ske i Sveriges omedelbara närhet är rimligen till stor del ett utslag av globala skeenden av olika slag. Men utifrån det argumentationsperspektiv som jag anlagt i det föregående kapitlet finns det också en betydelsefull skillnad: Teckningen av världsläget utgjorde närmast en introduktion, som större eller mindre vikt kunde läggas vid. Frågan om Sveriges strategiska läge, om riskerna för att landet skulle kunna bli invecklat i en väpnad konflikt *om* det nu blev en sådan, är avgörande för en argumentation om försvarspolitiken. Det är därför inte nödvändigt att bilden av den internationella utvecklingen och bilden av Sveriges strategiska läge behöver följa varandra. Diskussionen i kapitel 5 antyder att så heller inte är fallet, i varje fall inte i slutet av undersökningsperioden.

En given fråga är således överensstämmelsen mellan bilden av den internationella utvecklingen och bilden av Sveriges strategiska läge. Men också denna senare är i sig intressant. Att det sker förändringar i sak är, precis som i fråga om den internationella utvecklingen, knappast förvånande. Det intressanta är *hur* förändringarna tecknas, vilka aspekter som lyfts fram och vilka som placeras i bakgrunden. Här är det framför allt intressant att undersöka synen på risken för att Sverige skulle beröras av ett krig, Sveriges naturliga försvarsbetingelser och resonemanget om den nordiska balansen.

Jag vill understryka att det här, liksom i det föregående kapitlet, inte är fråga om att i första hand pröva rimligheten i de bedömningar som gjorts. Detta är en annan typ av frågeställning som dessutom kräver en helt annan analys av den existerande omgivningen och hur denna uppfattades.

Synen på Sveriges strategiska läge utgör en viktig del av hotbilden i enlighet med den indelning av doktriner som jag här arbetar med. Det förefaller dock föga meningsfullt att alltför mycket fixera framställningen vid en grov kategoriindelning. I verkligheten utgör bilden av det strategiska läget något som ligger inom såväl beskrivningen av den internationella utvecklingen som beskrivningen av möjliga hot. Idealt skall den strategiska analysen vara en länk mellan dessa två, en tillämpning av de globala mönstren och utgöra ramen för tänkbara angreppsfall. Hotbilden har alltså två huvudsakliga beståndsdelar, den strategiska analysen och analysen av de konkreta militära hotens karaktär och omfattning. I doktrintexterna är dock den strategiska analysen den dominerande.

## **6.1 Bilden av krigsskådeplatsen Norden**

Liksom uppfattningen om den internationella utvecklingen kom synen på Nordens strategiska läge att grundligt förändras av andra världskriget och de omvälvningar som följde i dess spår. Man torde dock kunna hävda att synen på det strategiska läget i större utsträckning än synen på den internationella utvecklingen styrts av tänkandet från tidigare perioder. En orsak till detta är den viktiga kopplingen till de geografiska förhållandena. Särskilt viktiga förefaller två av 20- och 30-talens strategiska frågor vara. Den första är marginaleffektsteorin, som har betydligt tidigare ursprung men spelade en avgörande roll för möjligheterna att under mellankrigstiden föra maktbalansresonemang med olika stormakter. Den andra frågan är Finlands roll som randstat och den diskussion som fördes om ett eventuellt framskjutet försvar vid den finländska gränsen.<sup>1</sup> Den strategiska situationen 1945, och tolkningen av den, måste ses mot bakgrund av denna diskussion.

Bilden av den strategiska situationen gäller konkret bedömningen av hur Norden och Sverige skulle kunna beröras av ett krig. Det säger sig självt att antaganden om framtida krigs karaktär här spelar en avgörande roll.

Perioden fram till 1947—48 präglades av en betydande osäkerhet om Nordens och Sveriges strategiska läge. ÖB-47 konstaterar visserligen att Sverige knappast har något strategiskt egenvärde, men att landet samtidigt hamnat i skärningspunkten mellan två världsmakter. De strategiska resonemang som förs är vaga och knutna till geografiska och tekniska förhållanden, t ex möjliga

flygvägar och marina basområden.<sup>2</sup> Först senare klarnar den säkerhetspolitiska bilden genom att de skandinaviska länderna misslyckas att få till stånd ett försvarsförbund, att NATO upprättas, Danmarks och Norges NATO-medlemskap samt Finlands fredsfördrag och VSB-pakten med Sovjetunionen. I och med dessa förändringar har vissa viktiga politiska förutsättningar fixerats.

I ÖB-54 presenteras den första mer utförliga tolkningen av Nordens strategiska läge. Bakgrunden är en bild av ett storkrig där kärnvapen kommer till användning från början och som präglas av en bred sovjetisk offensiv i Europa och Mellersta Östern. Balkan och Norden förväntas bli två flankerande operationsriktningar till huvudanfallet i Tyskland.<sup>3</sup> I den nordiska operationsriktningen skulle Sovjetunionen syfta till att erövra Skandinavien, fördriva Väst från dess baser, upprätta egna baser och ge flankskydd åt den fortsatta offensiven mot Engelska kanalen. För Väst antogs målet vara att, med hjälp av förstärkningar utifrån, söka försvara Danmark och Norge samt att ingripa med sjö- och luftstridskrafter mot Östs flank. I detta utdragna krig (månader — år) kunde Sovjetunionen förväntas få initialframgångar i Norden, särskilt om anfallet genomfördes överraskande. En snabb genommarsch av Finland ansågs sannolik men angrepp mot "ett stridsberett Skandinavien" skulle kräva förberedelser.<sup>4</sup>

ÖB konstaterar vidare att Sverige och Norge är så geografiskt sammanlänkade att ett anfall med större styrkor mot Norge inte kan slutföras utan tillgång till det svenska kommunikationsnätet.<sup>5</sup> De naturliga flygvägarna från, respektive mot, de viktiga amerikanska flygbaserna på Island och Grönland går över Sverige. ÖB-54 ser alltså Sverige som geografiskt och strategiskt nära sammanbundet med Västmakterna.<sup>6</sup>

Perioden fram till slutet av 50-talet kännetecknas av bedömningen att Norden utgjorde en del av ett globalt konfrontationsområde. Frågan blev då inte så mycket *om* Norden skulle dras in i ett storkrig, utan hur ett storkrig skulle avspegla sig i det nordiska området, liksom överallt längs skärningslinjen mellan Öst och Väst. Öst bedömdes under denna period ha ett betydande övertag över Väst i det nordiska området och likaså ha större behov av offensiva operationer. Sammanfattningsvis blev på detta sätt den strategiska bilden logiskt sammanhängande och entydig, utifrån den kunde konkreta militära hot mot Sverige från Sovjetunionen och dess allierade skisseras.

Argumentationen i ÖB-57 följer här andra linjer, relativt liten vikt lades vid den internationella utvecklingen och följaktligen också vid Nordens strategiska läge. Vad som är särskiljande för ÖB-57 är i stället att bilden av ett framtida krig är mindre entydig än i ÖB-54 och innehåller de första resonemangen om krig på olika nivåer. ÖB-57 laborerar med tre krigsalternativ: kärnvapenduellen, lokala krig som föregår duellen och lokala krig som aldrig eskalerar till totalt kärnvapenkrig.<sup>7</sup> För de strategiska förhållandena i Norden får detta skilda konsekvenser. Kärnvapenduellen behöver således inte beröra nordiskt och svenskt område, i vart fall om detta inte utnyttjas av någon parts kärnvapenstyrkor, och de lokala krigen kan komma att utkämpas på andra håll.

ÖB-57 markerar på detta sätt inledningen till en andra period, där Norden inte längre ses enbart som ett av flera frontavsnitt i ett tredje världskrig. I 1960 års försvarsutredning sätts Nordens strategiska betydelse i samband med ett långvarigt krig, medan Sverige anses kunna komma att stå utanför en kärnvapenduell. Utredningen konstaterar att Sveriges territorium som sådant är betydelselöst om ingen av parterna känner fruktan för att detta kommer att användas som bas för ett kärnvapenangrepp.<sup>8</sup> När det gäller ett utdraget krigsförlopp pekar utredningen på Nordkalottens och Östersjöutloppens betydelse.

En annan viktig förändring är den diskussion om isolerade angrepp mot Sverige som framför allt har sin bakgrund i argumenteringen kring det svenska kärnvapenprogrammet och i resonemangen om lokala krig "under" storkrigets nivå. I propositionen 1963 markerar regeringen att man anser att krigsrisken för Sveriges vidkommande hänger samman med ett storkrig och denna linje blir sedan den dominerande.

ÖB-62 och ÖB-65 utgår bägge i sina resonemang från en diffus krigsbild, och långa teoretiska resonemang förs kring olika slag av begränsade krig. Storkriget framstår här som allt mindre sannolikt. Västs positioner framställs nu som relativt goda, på grund av de geografiska förhållandena. Nordens strategiska betydelse kopplas främst till Atlantområdet. Västmakterna anses av denna anledning inte behöva utnyttja svenskt område i början av en konflikt, medan försök från Sovjetunionens sida att komma åt flygelområdena Nordkalotten och Östersjöutloppen i flera fall skulle kunna beröra svenskt område.<sup>9</sup> I ÖB-65 preciseras detta ytterligare: Svenskt landterritorium är inte nödvändigt för en sovjetisk operation mot Östersjöutloppen men erbjuder fördelar. Sovjetiska operationer mot Norge underlättas genom tillgång till fin-



ländskt och svenskt område. Det senare förhållandet accentueras ju längre söderut i Norge de sovjetiska operationsmålen ligger.<sup>10</sup>

Denna andra period kännetecknas alltså av tilltagande markeringar av risken för begränsade krig, och därav följande resonemang om mer begränsade operationer i det nordiska området, mer knutna till där förefintliga geografiska och strategiska förhållanden. Den geografiska knytningen mellan Sverige och de övriga nordiska länderna framhålls inte längre i lika absoluta termer som i ÖB-54.

Den tredje perioden, som kan sägas inledas med 1965 års försvarsutredning, kännetecknas av en ytterligare utveckling av dessa resonemang. Utredningen lägger stor vikt vid utbyggnaden av den sovjetiska Murmanskbasen, och den betydelse detta anses få för det nordiska området. Utredningen understryker därför mer Nordkalottens betydelse än Östersjöutloppens. Beträffande de senare konstaterar man att svenskt territorium inte är avgörande för den som vill kontrollera och utnyttja utloppen.<sup>11</sup> Andra förändringar är att NATO:s nytta av att utnyttja delar av den svenska kusten samt Gotland noteras samt att det neutrala Sveriges betydelse som barriär både i fred och krig därmed understryks.

Med 1965 års försvarsutredning har Nordens strategiska betydelse i stor utsträckning kommit att kopplas till förhållanden i det nordiska området självt (Murmanskbasen, Östersjön). Starkt geografiskt begränsade operationer diskuteras även, liksom Sveriges direkta och indirekta roll som neutral buffert. Sveriges geografiska och strategiska sammanlänkning med övriga nordiska länder är här ännu svagare, även om utredningen, liksom ÖB-65, konstaterar att risken för att svenskt område berörs av ett krig kring Nordkalotten ökar ju längre söderut striderna förs.<sup>12</sup>

Från och med 1965 års försvarsutredning förs de huvudsakliga strategiska resonemangen i försvarsutredningarna och inte i ÖB-planerna, på samma sätt som diskussionen om den internationella utvecklingen.<sup>13</sup>

1970 års försvarsutredning lägger ytterligare tonvikt vid Nordkalottens strategiska betydelse, framför allt mot bakgrund av utbyggnaden av den sovjetiska norra marinen. Nordens strategiska betydelse framställs i övrigt som relativt begränsad. Intressant är att utredningen anger möjligheten att Nordkalottens strategiska betydelse kan komma att minska både för NATO och Sovjetunionen till följd av den tekniska utvecklingen.<sup>14</sup>

1974 års försvarsutredning avviker inte från den föregående i

analysen av Norden och Sveriges strategiska läge, delvis är texten densamma som i 1970 års försvarsutredning. 1974 års försvarsutredningen preciserar tre tänkta krigssituationer, som den anser bör vara styrande för försvarsplaneringen. Alla tre situationerna är exempel på begränsade krig:<sup>15</sup>

- Hot och begränsade positionsframflyttningar i en situation av starka spänningar — men ej öppet krig — mellan stormaktsblocken.
- Begränsade militära operationer i det nordiska området som led i en kamp om kontrollen över Nordatlanten.
- Ett krig i det nordiska området som en följd av ett fastlåst läge i ett krig i Centraleuropa ("flankscenariot").

Mot denna bakgrund konstateras att det är av väsentlig betydelse för Sveriges möjligheter att stå utanför ett eventuellt krig att kontrollen över strategiskt betydelsefulla områden *inte* nödvändigtvis förutsätter tillgång till svenskt område.

Inga av ÖB-planerna från 1965 till 1977 innehåller analyser av det strategiska läget i Norden som på väsentliga punkter avviker från den bild som ges i försvarsutredningarna. ÖB-planerna 1975 och 1977 betonar dock starkare ökningen i supermaktsintresset för det nordiska området och möjligheten av framtida förändringar.

1978 års försvarskommitté understryker det stabila säkerhetspolitiska mönstret i Norden och liksom de föregående utredningarna påtalar man att Nordens strategiska betydelse har ökat genom utbyggnaden av den sovjetiska norra marinen och Murmanskbasen.<sup>16</sup> Den ökade aktiviteten från supermakternas sida i det nordiska området betraktas dock som inte riktad mot Sverige. Liksom tidigare utredningar pekar man framför allt på Nordkallottens och i någon mån Östersjöutloppens strategiska betydelse. Ett angrepp isolerat till endast Nordeuropa betraktar man dock som mycket osannolikt.<sup>17</sup>

I ÖB-80 pekar man också på att krigshandlingar mot Skandinavien endast ter sig rimliga i samband med en djupgående konflikt mellan stormakterna. Vad gäller Nordens strategiska betydelse hävdar man att målen för eventuella stormaktsoperationer inte kan begränsas så som försvarskommittén gjort, bl a behöver Sovjetunionen kunna försäkra sig om att NATO helt kan förhindras att utnyttja Norge för basering av flyg- och sjöstridskrafter. Sovjetunionen kan också, med hänsyn till de marina

operationerna, ha intresse av att basera flygstridskrafter i Skandinavien. ÖB-80 pekar också på att hotet från västliga kryssningsmissiler kan minskas om Sovjetunionen flyttar fram sitt luftför-svar i Skandinavien.<sup>18</sup>

---

Bilden av Nordens strategiska läge genomgår alltså en förändring i flera steg från tanken på omfattande krigsoperationer till tankar på begränsade operationer i det nordiska området. Samtidigt läggs en ökad tonvikt vid strategiska förhållanden inom själva det nordiska området. Från mitten av 60-talet är det delar av Norden snarare än området som en helhet som behandlas.

Förändringen är, som redan på flera punkter visats, i allt väsentligt en funktion av den förändrade krigsbilden. I ett allomfattande krig skulle Norden, liksom alla andra områden i rand-zonen mellan stormaktsblocken, förvandlas till krigsskådeplat-ser. Endast brist på militära resurser eller en krigsföring med enbart interkontinentala vapen skulle kunna förhindra detta. I ett allomfattande krig skulle strategiska förhållanden inom det nordiska området främst få betydelse för vilka operationsriktningar som vore mest sannolika. Geografiska förhållanden skulle vara avgörande för operationernas utbredning till t ex finländskt och svenskt område.

Utgående från teorin om begränsade krig blir bilden av krigs-operationer i Norden i grunden en annan, en förändring som understryks ju kraftigare begränsningar (tid, rum, funktionellt) man laborerar med. Till skillnad från ett totalt krig är det inte längre självklart att krigsoperationer överhuvudtaget skulle före-komma i det nordiska området eller beröra svenskt territorium. Strategiska förhållanden inom det nordiska området, liksom det nordiska områdets specifika strategiska betydelse, blir här avgö-rande på ett helt annat sätt. De geografiska förhållandena får också en annan innebörd än vid ett totalt krig, de blir en av de faktorer som kan avgöra begränsningarna i de militära operatio-nerna. För att de militära hotbilderna skall framstå som menings-fulla måste det alltså kunna visas hur och varför ett begränsat krig skulle beröra Norden och Sverige.

## 6.2 Sverige och krigshotet

Av stor betydelse är självfallet vilka slutsatser som i de olika texterna dras om risken för att Sverige skulle kunna komma att

beröras av ett framtida krig. Slutsatsen utgör den vitalaste länken mellan omvärldsbeskrivningen och den konkreta militära hotbilden. Om alla krig automatiskt skulle beröra svenskt område, skulle t ex hotbilden få en helt annan karaktär än om detta vore osäkert.

Under hela undersökningsperioden förekommer endast få resonemang om att Sverige skulle kunna utgöra ett mål i sig. De resonemang som finns nämner i detta sammanhang främst möjligheterna för någon part att flytta fram sitt förvarningssystem till svenskt område. Annars är Sveriges strategiska roll konsekvent från ÖB-47 och framåt definierad som genomgångs- och baseringsområde i operationer vars syften ligger utanför Sveriges gränser. De operationer som främst avses är, förutom överflygning av parternas flygstridskrafter, sovjetiska framstötar mot Norge och Danmark. Västliga operationer över svenskt område nämns sällan, huvudsakligen i slutet av perioden.

Krigsriskens för Sveriges vidkommande blir mot denna bakgrund främst avhängig uppfattningen av omfattningen och arten av operationerna i det nordiska området och uppfattningen av de geografiska förhållandenas betydelse. Den sistnämnda punkten är intressant såtillvida att geografin endast genomgår marginella förändringar sedan 1945 (landsvägs- och järnvägskommunikationer, flygfält, hamnar etc). Synen på geografin kan därför i någon mån fungera som en indikator på förändringar i sättet att se på krigshotet, alltså i bedömningsgrunderna snarare än i det faktiska underlaget för bedömningen.

Under den period från andra världskriget och fram till slutet av 50-talet, då det totala kriget utgör krigsbilden, framhålls riskerna som uppenbara att Sverige tidigt skulle dras in i ett krig. Med den krigsbild som tecknas i ÖB-54, med utdragna operationer kompletterade med kärnvapen användning, framstår Sveriges möjligheter att stå utanför ett krig som mycket små, särskilt som Sveriges geografiska knytning till Norge framhålls.

I den andra perioden, från 1957 och fram till mitten av 60-talet, mjukas bedömningen upp: det strategiska kärnvapenkriget kan komma att utkämpas med sådana tekniska medel och på så kort tid att Sverige kan komma att "ducka" under det. I ÖB-57 görs bedömningen att Sverige har möjligheter att undvika att dras in i inledningsskedet av ett krig om landet har förmåga att stå utanför de lokala krig som kan föregå storkriget.<sup>19</sup> Krigsriskens blir här mer påverkbar för Sveriges egna åtgärder. Att Sverige inte utnyttjas som bas för strategisk krigföring blir avgörande för



möjligheterna att stå utanför en kärnvapenduell. Och i fråga om de lokala krigen kan den marginella avskräckningen åter etableras.

Resonemangen om det begränsade krigshotet utvecklas i de följande utredningarna, risken framhålls som störst i samband med ett stormaktskrig och risken kopplas uttryckligen till de svenska försvarsåtgärderna.

Under den tredje perioden spelar krigsriskerna för Sveriges vidkommande en relativt underordnad roll. I 1968 års försvarsproposition konstateras sålunda att även om Nordeuropa skulle ha en sådan strategisk betydelse att det skulle dras in i en europeisk konflikt innebär inte detta att Sverige skulle behöva engageras i konflikten.<sup>20</sup> Som ovan nämnts framstår krigshotet för Sveriges vidkommande i motsvarande grad som nedtonat i 1974 års försvarsutredning. Ingen av ÖB-planerna under 70-talet tar upp frågan om krigsriskerna för Sveriges del. 1978 års försvarskommitté tecknar i stort samma bild, man tonar också uttryckligen ned risken för att mellersta Sverige skulle beröras av ett anfall.<sup>21</sup>

Under efterkrigstiden sker alltså en betydande förskjutning i tolkningen av krigshotet för Sveriges vidkommande. Från en tolkning där Sverige mer eller mindre automatiskt skulle dras in i ett krig omvandlas bilden till en där det framstår som diskutabelt om Sverige ens i mycket begränsad omfattning skulle beröras av krigsoperationer. Omsvängningen kan ses som en logisk konsekvens av införandet av teorin om begränsade krig, omsvängningen innebär också att marginaleffektsteorin gör sitt återinträde i den svenska försvarsdoktrinen och snabbt utvecklas till en av dess hörnpelare.

### **6.3 Den marginella avskräckningen**

Så länge Sovjetunionen betraktades som lokalt vida överlägset Västmakterna i såväl Europa som i Norden fanns det ingen grund för något maktbalansresonemang på vilket Sverige kunde tillämpa teorin om den marginella avskräckningen. Teorin, som tidigare tillämpats på maktbalansen Tyskland – Ryssland, Polen – Sovjetunionen och Tyskland – Sovjetunionen, går enkelt uttryckt ut på att "paret" i maktbalansen skall binda huvuddelen av varandras militära resurser, endast det som blir över för endera parten, den "marginella styrkan", kan utnyttjas mot Sverige. Om Sverige besitter stridskrafter som kan mäta sig med dessa margi-

nella styrkor, kan Sverige rida på den stora maktbalansen och åstadkomma en marginell avskräckning. Mycket av de svenska försvarssträvandena under andra världskriget kan ses i detta sammanhang. Av marginaleffektsteorin följer att Sveriges mest lönsamma försvarspolitik framstår vara att bygga upp ett försvar mot den överlägsne i ett maktbalanspar, eller den som av andra skäl framstår som offensivt inriktad i det nordiska området. Det är förmodligen mot denna bakgrund man bör se det starka betonet av hjälp västerifrån till det svenska försvaret i händelse av ett angrepp, resonemang särskilt framträdande i ÖB-47 och ÖB-54, men förekommande fram till ÖB-65 och 1965 års försvarsutredning.

Med etablerandet av en europeisk styrkebalans, den västtyska återupprustningen, terrorbalansen och teorin om begränsade krig skapas förutsättningarna för resonemang kring den marginella avskräckningen. Helt följdriktigt dyker de första signalerna i denna riktning upp i ÖB-57, det är här resonemangen om Sveriges möjlighet att stå utanför lokala konflikter börjar föras, det är också här som den kraftfulla argumentationen för anskaffning av svenska kärnvapen förs fram, vapen vars främsta syfte framhölls vara att verka avskräckande, att komplettera den framväxande kärnvapenbalansen mellan de bägge stormakterna. I själva verket torde man kunna säga att marginaleffektsteorin var en förutsättning för att anskaffningen av svenska kärnvapen skulle te sig meningsfull. Stormakternas kärnvapenstyrkor skulle kunna låsa varandra och då skulle Sverige vara hänvisat till sin egen förmåga.

Marginaleffektsteorin formuleras explicit i 1963 års försvarsproposition där det konstateras att stormakterna vid en storkonflikt har begränsade resurser vid sidan av dem som binds av de primära operationerna.<sup>22</sup> Resonemanget har anammats i ÖB-65 och vidareutvecklas i 70-talets försvarsutredningar. 1970 års försvarsutredning graderar således marginaleffekten som störst i fråga om arméstridskrafter och minst i fråga om flygstridskrafter samt att kuppertade angrepp är mindre sannolika därför att de förband som kan bli aktuella är av exklusivt slag.<sup>23</sup> 1974 års försvarsutredning lägger tonvikten vid lönsamheten i ett anfallsföretag: De marginella styrkor som satsas skulle annars ha kunnat användas för militär gardering eller för operationer i andra riktningar.<sup>24</sup> Marginaleffektsteorin har här kommit att bli en grundläggande förutsättning för formuleringen av angreppsfall och därmed för det svenska försvarets inriktning och struktur.

Samma syn återfinns i resonemangen från 1978 års försvarskommitté.

Avsaknaden av en explicit margineffektsteori innebar emellertid inte att Sverige tidigare uppfattades stå helt ensamt gentemot en angripare. Även vid ett isolerat anfall mot Sverige ansågs angriparens huvudmotståndare (dvs Västmakterna) vara av stor betydelse. En avgörande roll spelade möjligheten för Sverige att efter ett angrepp erhålla hjälp utifrån. Resonemangen utvecklas i ÖB-47 och torde till stor del bygga på erfarenheter från andra världskriget (jfr kap 4). Alla följande ÖB-utredningar fram till och med ÖB-62 tolkar försvarets huvuduppgift i händelse av ett angrepp att stå emot anfallet så länge att hjälp utifrån framstår som meningsfull och hinner fram.<sup>25</sup> I försvarets målsättning, fastslagen i 1948 års proposition, står ingenting om hjälp utifrån, det som skrivs i ÖB-utredningarna är snarast en tolkning av den mycket allmänt hållna målsättningen. 1960 års försvarsutredning nämner dock också behovet att göra hjälpkationer möjliga.<sup>26</sup>

I ÖB-65 uttrycks frågan om hjälp utifrån mer försiktigt. Här sägs att Sverige inte i alla lägen eller under lång tid kan avvärja ett stormaktsangrepp och här nämns politiskt, ekonomiskt eller militärt understöd. Efter 1968 förekommer inte längre resonemangen om militär hjälp utifrån i doktrintexterna. Det vore självfallet förhastat att av detta dra slutsatsen att frågan mist all betydelse, men som delresonemang och argument i de aktuella texterna blir uppenbarligen frågan om hjälp utifrån överspelad. Förändringen torde i betydande mån kunna sättas i samband med margineffektsteorins återkomst. Man kan säga att tesen om hjälp utifrån, och argumentationen är just den att hjälpen sannolikt kommer att lämnas, är ett slags substitut för margineffektsteorin. Om angriparen inte kan utsättas för marginell avskräckning på grund av rådande styrkerelationer, då återstår avskräckningen genom risken att få slåss mot sin huvudmotståndare på svenskt område. Man kan också se frågan om hjälp utifrån som ett utslag av en strategi som inte byggde på alltför stora förhoppningar knutna till avskräckning utan som i stället var inriktad på att åstadkomma bästa möjliga premisser för försvarets förande i händelse av krig. Margineffektsteorin reducerar hotet, både i tid och styrkeinsats, såpass att avskräckningen kan kopplas till enbart de svenska försvarsresurserna. Något förenklat skulle man kunna säga att Sverige fram till mitten av 60-talet, i vart fall enligt de militära myndigheterna, var beroende av Västmakternas militära beskydd och att detta beskydd, i en

eller annan form, kunde förväntas vara en realitet. Från mitten av 60-talet skjuts beskyddet i bakgrunden och en mer oberoende strategi formuleras. Samtidigt bygger denna strategi på att Sverige i allt väsentligt befinner sig under kärnvapenparaplyet på samma sätt som omkringliggande länder, en synpunkt som uttryckligen förs fram i 1965 års försvarsutredning.<sup>27</sup>

En betydelsefull slutsats, utan vilken varken resonemangen om hjälp utifrån eller den återinförda marginaleffektsteorin hade varit möjlig, är att Sverige inte löper någon reell risk att utsättas för ett sk isolerat angrepp, ett begränsat krig från Sovjetunionens sida som bara innefattar militära operationer mot Sverige. Tanken på isolerade anfall förefaller främst återspegla erfarenheterna från 1939–40 då Sovjetunionen i skuggan av nonaggressionspakten med Tyskland kunde igångsätta ett isolerat angrepp på Finland.

Risken för isolerade angrepp mot Sverige uppfattas under hela perioden som begränsad. I ÖB-54 kopplas frågan till Finlands status, dvs så länge Finland inte är ockuperat av Sovjetunionen är risken liten för ett isolerat anfall mot Sverige. Huvudargumentet mot ett isolerat anfall, som det framförs i ÖB-54, är emellertid att västmakterna inte skulle finna sig i ett sådant.<sup>28</sup> Förmodligen är det den geografiska knytningen till Norge som man här syftar på. Skälen för angrepp mot Sverige anges just vara önskan att lättare nå mål utanför Sverige.

I och med resonemangen om lokala krig kommer, som redan påpekats, frågan om isolerat angrepp i ny dager. Det finns här betydande motsättningar mellan de militära myndigheterna och regeringen. ÖB-planerna talar om möjligheten av olika slag av lokala anfall, som inte direkt hänger samman med genomgångsscenarioet. I ÖB-65 nämns således risken för lokala anfall inom ramen för en förhandlingssituation eller som en kompensationsåtgärd för en motgång på ett annat område.<sup>29</sup> Även ett kuppanfall menar man kan föregå ett storkrig. Den politiska linjen är en annan, vilket bl a visas av markeringen i propositionen 1963. I propositionen 1968 betraktas ett isolerat anfall som osannolikt så länge den tekniska utvecklingen inte ger det svenska territoriet ett egenvärde. I den skrivning av försvarets inriktning som ges av 1965 års försvarsutredning stryks i praktiken ett isolerat angrepp.<sup>30</sup>

1970-talets försvarsutredningar utgår ännu mer markerat från tesen att Sverige först kan tänkas bli angripet vid en akut kris mellan stormaktsblocken i Europa. Något renodlat isolerat an-



grepp kan det då inte bli fråga om men både 1970 års och 1974 års försvarsutredning laborerar med den glidande skalan kris—krig och den senare nämner uttryckligen möjligheten av en begränsad framstöt mot Sverige vid en akut kris (men inte krig) i Central-europa.<sup>31</sup>

I utredningarna inför 1982 års försvarsbeslut börjar den konsensus som uppstått kring det osannolika i ett isolerat anfall brista sönder i och med överbefälhavarens resonemang att det svenska territoriet kan få ett strategiskt egenvärde till följd av den tekniska utvecklingen på flyg- och missilområdet. I ÖB-80 påpekas att det råder bred enighet om att fiendtligheter mot Skandinavien först ter sig rimliga vid en djupgående konflikt mellan stormakterna. I ÖB-82—87 har en betydelsefull positionsförändring inträffat i och med att man här hävdar att "militära operationer syftande till att åstadkomma kontroll över för stormaktsblocken viktiga områden kring norra Skandinavien och Östersjöutloppen kan aktualiseras redan i samband med en hög politisk spänning, innebärande risk för krig i Europa."<sup>32</sup>

Sammanfattningsvis kan man säga att frågan om isolerade framstötar mot Sverige finns med i bilden under hela perioden. Under 50-talet betraktas risken för isolerat anfall som främst knuten till den säkerhetspolitiska situationen i Norden, till Finlands status och västmakternas förhållningssätt till Sverige. Sverige skulle alltså underförstått kunna motverka att hamna i en utsatt situation genom en säkerhetspolitisk kursändring om t ex Finland ockuperades av Sovjetunionen. Från mitten av 60-talet kommer frågan om isolerade angrepp in i bilden som en följd av teorin om begränsade krig, där kärnvapenavskräckning inte antas vara hämmande. Men här är det fråga om en annan form av isolerade angrepp, dels därför att det främst avses begränsade framstötar, dels därför att dessa antas bli aktuella enbart i en situation av stark spänning mellan blocken gränsande till krig. Dessa bägge förutsättningar gör att marginaleffektsteorin också i dessa situationer kan hävdas gälla. Något "vinterkrigsscenario" är det inte fråga om. Med avspänningen framstår sedan under 70-talet också sådana lokala anfall som föga sannolika.

## 6.4 Sveriges naturliga försvarsbetingelser

Sveriges naturliga försvarsbetingelser, dvs i första hand geografi, infrastruktur och demografi, anges som ett av de grundvärden på

vilket den operativa planläggningen byggs. Om så vore fallet borde beskrivningen av de naturliga försvarsbetingelserna endast uppvisa begränsade förändringar under perioden, förändringar orsakade av utbyggnaden av infrastrukturen, befolkningsomflyttningen och införandet av ny militär teknik. På samtliga dessa tre områden torde det med visst fog kunna hävdas att utvecklingen i huvudsak varit negativ för Sveriges vidkommande sedan 1945. Infrastrukturen har gjort landet mer åtkomligt, centralisering och avfolkning har gjort det mer sårbart och svårförsvarat och tekniken har huvudsakligen utvecklats inom stormaktsblocken och gynnat deras syften. De förändringar som faktiskt ägt rum i tolkningarna av de naturliga försvarsbetingelserna går emellertid i en annan riktning.

I ÖB-47 beskrivs, som tidigare redovisats, Sveriges geografiska försvarsbetingelser som huvudsakligen dåliga, landet beskrivs som lätt åtkomligt för flygstridskrafter och sårbart för anfall. ÖB-57 ägnar litet intresse åt frågan, vilket torde sammanhånga med argumentationen för kärnvapen, medan ÖB-62 intar en hållning där man å ena sidan nämner vissa nackdelar, som lång kuststräcka och smala importvägar, å andra sidan nämner vissa fördelar, som havets roll som barriär och de lättförsvarade skärgårdarna.<sup>33</sup> I ÖB-65 har ytterligare en förskjutning ägt rum. De naturliga försvarsbetingelserna framhålls här i stor utsträckning vara till Sveriges fördel, endast i vissa avseenden är de till nackdel.<sup>34</sup> Värt att notera är att ÖB-65 i allt väsentligt återger samma positiva respektive negativa faktorer som ÖB-62 — havet och skärgårdarnas roll, den stora ytan, långa kommunikationer, sårbara kustområden — men värderar dem på ett annat sätt. I 1974 års försvarsutredning tolkas de naturliga försvarsbetingelserna som goda, den enda mer betydande nackdelen är att en angripare kan välja operationsriktningar längs den långa kusten och de många hamnarna. Här konstaterar dock utredningen att kusterna till stora delar är olämpliga för landstigningsoperationer.<sup>35</sup> Sårbarheten ökar emellertid i samhället, något som leder till problem för försvarsplanläggningen, men detta rubbar inte utredningens slutsats att försvarsbetingelserna är gynnsamma.

Diskussionen om de naturliga försvarsbetingelserna förändras alltså från en övervägande pessimistisk bild till en övervägande optimistisk. Perioden 1962—65 förefaller vara omslagspunkten och förändringen sker här inte i fötsta hand genom nya analyser eller argument utan genom att den relativa betydelsen av de olika argumenten skiftas. Eller annorlunda uttryckt: Från mitten av

60-talet *framstår* Sveriges försvarsbetingelser allmänt sett som bättre, vilket också påverkar tolkningen av de geografiska förhållandena. Rent faktiskt sker varken någon dramatisk förändring av hav och skärgårdar eller några omvälvande tekniska genombrott. Det förefaller istället som om omtolkningen av de naturliga försvarsbetingelserna följer på den förändrade strategiska bild som hänger samman med introducerandet av teorin om begränsade krig. Omtolkningen av de naturliga försvarsbetingelserna återspeglar alltså en grundläggande förändring i det strategiska perspektivet. Omtolkningen äger rum parallellt med att hotbilden rent geografiskt krymper, från ett hot som förutsätts gälla hela landet oberoende av syftet med operationen, till hot som kan materialisera sig mot begränsade områden och där operationerna måste utföras under stark tidspress och med marginella styrkor.

## 6.5 Stabilitet och nordisk balans

Det svenska försvarets roll definieras inte enbart i avskräckningstermer. Från mitten av 60-talet betraktas totalförsvaret i utredningar och försvarsbeslut (från 1968) i ökande utsträckning som en del i en säkerhetspolitik vars syfte inte bara är att trygga landets oberoende utan också att söka förebygga sådana konflikter som kan leda till hot mot detta. Försvaret tilldelas här uttryckligen en stabiliserande roll, vid sidan av den krigsavhållande.

Den stabiliserande rollen framhålls redan i ÖB-47, men markeras inte i de följande ÖB-utredningarna. Först i 1963 års proposition betonas ånyo det svenska försvarets roll att bidra till en bevarad stabilitet i Norden inom ramen för en svensk fredspolitik — ett begrepp som är sällsynt i de aktuella texterna.<sup>36</sup>

Detta förhållande är knappast förvånande: Tesen om försvaret som en stabiliserande faktor förutsätter vissa förhoppningar om internationell stabilitet. 1963 års proposition innebär, som redan diskuterats, i väsentliga avseenden en omvärdering av den internationella utvecklingen. Den stabiliserande rollen nämns vidare i ÖB-65, men har här ingen central betydelse för argumentationen. Detta är däremot fallet i ÖB-svaret 1967, där försvarets roll för att stabilisera jämviktsläget i Norden och understödja internationell avspänning påtagligt betonas.<sup>37</sup> I 1965 års försvarsutredning introduceras begreppet den nordiska balansen, som går ut på att stabiliteten i Norden är avhängig de olika ländernas säkerhetspolitiska rollval och kontinuiteten i deras politik.<sup>38</sup> Den

nordiska balansen tilldelas i de följande utredningarna en central position som argument mot betydande minskningar av den svenska försvarsförmågan.

Uppkomsten av resonemangen om det svenska försvarets betydelse för stabiliteten i Norden kan alltså dels ses som en följd av förändringar i det internationella läget, dvs att faktiska möjligheter anses föreligga att aktivt bidra till stabilitet, dels ses som ett resonemang varmed en bibehållen försvarsnivå kan legitimeras i en period av minskade spänningar. Det är inte möjligt att utifrån det här behandlade materialet dra några slutsatser om hur dessa två syften förhåller sig till varandra. ÖB-svarets starkt intressepolitiska drag har dock tidigare berörts och mycket talar därför för att betonandet av det svenska försvarets stabiliserande roll i den situationen i första hand är ett defensivt intressepolitiskt drag inför det allt starkare framhållandet av den internationella avspänningen. Liknande resonemang av tydligt legitimerande slag förekommer i de följande ÖB-planerna, bl a resonemanget i ÖB-75 att rustningsbegränsningar inte innebär att hotet mot Sverige i motsvarande grad minskar, en omvänd effekt av marginaleffektsteorin. En tredje orsak till introducerandet av resonemang kring nordisk stabilitet kan vara påverkan från den nordiska säkerhetspolitiska debatten, där begreppet nordisk balans introducerades vid mitten av 60-talet.<sup>39</sup>

## 6.6 Några slutsatser beträffande synen på Sveriges strategiska läge

Ett genomgående drag i bilden av Sveriges strategiska läge är att skillnaderna mellan ÖB-utredningar och betänkanden/propositioner inte är lika påtaglig som vad gäller bilden av den internationella utvecklingen. I den mån motsättningarna i denna fråga kan tolkas som ett utslag av en bakomliggande konflikt om försvarsanslagens utveckling kan det således konstateras att de strategiska förhållandena inte i någon påtaglig utsträckning används som medel i konflikten. Det finns en del möjliga förklaringar till detta, vilka jag nedan skall återkomma till.

Av ovan anförda följer att bilden av den internationella utvecklingen och bilden av Sveriges strategiska läge inte helt följer varandra. De huvudsakliga förändringarna i den strategiska bilden ligger *före* motsvarande förändringar i tolkningen av det internationella läget. Det starka betonandet av avspänningen och kraften i denna process som görs i periodens två sista försvars-



utredningar har inget motsvarande genomslag på den strategiska bilden. Kopplingen mellan de två bilderna, den globala och den regionala, framstår alltså som vag. Förändringen i den strategiska bilden kan därför inte relateras till den förändrade internationella miljön. Man kan säga att det sker en övergång från en *intentionshotbild* till en *kapacitetshotbild* under senare hälften av 60-talet, alltså en hotbild som huvudsakligen tar sin utgångspunkt i utvecklingen av de militära resurserna. I början av 80-talet kan man i de militära planerna se tecken på en starkare betoning av en intentionshotbild.

Skall då bilden av Sveriges strategiska läge betraktas som i huvudsak en sakdiskussion eller en legitimering av intressen som inte artikuleras i texten? Jag återknyter här till de fyra styrande faktorer som behandlades i samband med bilden av den internationella utvecklingen:

*Beroendet av verkligheten* är delvis av en annan karaktär. Beroendet är större såtillvida att den strategiska bilden vilar på iakttagbara och mätbara militära, geografiska och politiska förhållanden i omgivningen. Dessa förhållanden är i de flesta fall trögrörliga och utrymmet för spekulationer är här mindre än i fråga om den internationella utvecklingen som helhet. Beroendet är däremot begränsat såtillvida att den strategiska bilden innehåller icke-prövbara antaganden om karaktären av krigsoperationer. Dessa resonemang ger utrymme för det som Håkan Wiberg benämner "det lagoma hotets princip", alltså en hotbild som varken är för svår eller för lätt utan avpassad efter den befintliga organisationen och aktuella anslagsäskanden.<sup>40</sup>

*Beroendet av bilden av verkligheten* förefaller att vara lägre än i fråga om den internationella utvecklingen. Delvis är detta en följd av ovanstående, av att beroendet av verkligheten är större, men en viktig orsak är också att svenska myndigheter och politiska instanser besitter en jämförelsevis stor egen expertis på detta område, medan motsvarande kompetens vad gäller internationell utveckling är ytterst blygsam i förhållande till kompetensen utomlands. Påverkan från den internationella debatten kan dock spela en betydande indirekt roll i den mån denna debatt påverkar synen på ett krigs karaktär och stormaktsblockens doktriner. Påverkan från tidsandan är tydligt iakttagbar under 40- och 50-talen och torde även vara en realitet under den senare delen av perioden.

*Beroendet av legitimering* är a priori stort. Utan strategisk betydelse för Sveriges territorium är det omöjligt att konstruera några militära hotscenarier. Beroendet av legitimering borde därför här kunna betraktas som ännu mer betydelsefullt än i samband med tolkningar av världsläget. Hotbilden utgör det klassiska medlet för manipulation med syfte att legitimera anslagsäskanden, ett fenomen som särskilt väl kan iakttas i den amerikanska debatten. En central princip i dessa sammanhang är "värsta fallet-analys", som går ut på att osäkra uppgifter och antaganden om hotbilden tolkas på för den egna sidan maximalt ofördelaktigt sätt. Denna princip används uttryckligen i 40- och 50-talens ÖB-utredningar ("värst för oss"). Från mitten av 60-talet kan man dock säga att "värsta fallet-analysen" ersätts av "optimala fallet-analys" som uppvisar de drag Wiberg tillskriver det lagoma hotets princip. Det bör noteras att både de militära myndigheterna och de politiska instanserna har ett gemensamt (om än inte identiskt) behov av att kunna motivera försvarsanslagen, i vissa situationer kan därför de politiska instansernas behov av legitimerande resonemang vara större än de militära myndigheternas. Det är möjligt att en sådan effekt kan finnas bakom de omfattande strategiska resonemangen i försvarsutredningarna från 1968 och framåt. Försvarsutredningarna skulle då ha en dubbel funktion, dels att gentemot de militära myndigheterna driva linjen om återhållsamhet med försvarsanslagen, vilket då främst sker med hjälp av resonemangen om den internationella utvecklingen, dels att gentemot andra konkurrerande intressen och allmänheten i enighet med de militära myndigheterna driva linjen om det meningsfulla i de faktiska försvarssatsningarna, vilket då sker på områden där striden om anslagen inte öppet förs, bl a den strategiska bilden.

*Beroendet av irrationella faktorer* kan slutligen antas vara av mer begränsad betydelse på grund av den stora vikt som de strategiska frågorna har.

## **6.7 En målsättning och dess innebörd**

Den förändring av den strategiska bilden som diskuterats här är uppenbarligen koncentrerad till en period kring mitten av 60-talet, i några avseenden kan den sägas börja redan tidigare, i andra avseenden är den avslutad först på 70-talet. De strategiska förändringarna är alla knutna till varandra, vilket knappast bör

## Totalt krig – totalt försvar

Det totala kriget är totalt. Angriparen kommer att förväcka tvunga oss till underkastelse med alla medel. Genom invasion över landgränsen, över havet och genom luften föräcker han ockupera landet. Med flyg och robotar angriper han militära och civila mål – våra stridskrafter, järnvägsknutpunkter, kraftverk, fabriker och olje- och gaslager, städer och samhällen. Han försöker hindra vår import av livsviktiga varor genom att sänka handelsfartyg och förstöra hamnar. Han kan också vilja skada människor och djur genom att sprida smittsamma sjukdomar. Med propagandaflyg och ryktesspridning försöker han undergräva vår motståndskraft. Femteknologiska kriget – som råkar redan i fred – intensifieras genom spioneri och sabotage.

### Det totala kriget måste mötas med ett totalt försvar

Vi måste försvara oss vilka angriper oss och på bästa sätt vi är utsatta för. Det gäller vår frihet och vår värdighet, vår existens som en självständig nation.

Sverige vill försvara sig,  
kan försvara sig,  
och skall försvara sig!

Motstånd skall göras ständigt och i alla lägen. Det är på Dig det beror – Din insats, Din beslutsamhet, Din vilja att överleva.

*Vi ger aldrig upp!  
Varje meddelande att  
motståndet skall uppges  
är falskt.*

Tesen om det fullständiga existensförsvaret präglade bestämmelser och informationsmaterial från andra världskriget och framåt. Ett exempel på detta är informationsbroschyren "Om kriget kommer" som delades ut till de svenska hushållen 1961 och som genomsyrades av tanken på ett totalt krig.

förvåna, den ena förändringen ger den andra, om inte hela bilden ändras uppstår motsägelser som knappast kan vara eftersträvsvärda i texter av detta slag, med deras starkt legitimerande karaktär.

Den tämligen genomgripande förändring som hotbilden genomgår under perioden innebär i praktiken en övergång från en doktrin som syftar till ett utpräglat eller fullständigt existensförsvar till en doktrin av marginell avskräckning, där försvaret tilldelas en väsentligt annorlunda roll. I detta avseende torde det kunna hävdas att det inte är fråga om en kontinuerlig anpassning utan om en förändring av doktrinen. Förändringen indikerades redan i diskussionen av 40- och 70-talens doktrin men har här kunnat klarläggas och tidsfästas ytterligare. Denna övergång till



en marginell avskräckning belyses också av de förändringar som genomförs i den övergripande målsättningen för försvaret, alltså hur hotbilden på ett allmänt plan omsatts i handlingsmönster.

Även i de fall där regering och försvarsutredningar gjort uttalanden i frågor om försvarsstrategi har det inte rört sig om någon detaljreglering av försvarets inriktning. Denna inriktning har styrts dels genom tilldelningen av anslag för olika ändamål, dels genom i allmänna ordalag formulerade *målsättningar* vilka i princip varit av bindande slag. Målsättningarna anger huvuddragen för den ambitionsnivå som skall gälla för försvaret, och som alltså skall styra dess utformning i detalj liksom den operativa planläggningen. Målsättningarna anger också en mycket ungefärlig ram för storleksordningen på och karaktären av försvarets behov i olika avseenden. Exempelvis kan man säga att en målsättning att varje del av riket skall försvaras kan användas som motiv för stridskrafter lämpade för att skydda förbindelserna till och från Gotland. Av detta följer att ju öppnare målsättningen är desto mindre styrande verkan har den på argumenteringen kring frågan om försvarets omfattning och inriktning.

I samband med försvarsbeslutet 1948 formulerades en allmän målsättning för det militära försvaret:<sup>41</sup>

Ett svenskt försvar måste vara i stånd att ge uttryck åt folkets levande försvarsvilja. Varje vapenför svensk, som icke bindes av andra för riksförsvaret viktiga uppgifter, bör sättas i stånd att i ena eller andra formen militärt deltaga i kampen för landets självständighet. Krigsmakten i dess helhet bör vara så utbyggd att den förmår ge största möjliga eftertryck åt vårt folks vilja att bevara landets handlingsfrihet och avvisa varje kränkning av dess integritet. Försvarskrafterna böra, som försvarskommittén framhållit, utformas så att en angripare i det längsta hindras få fast fot på svensk mark och att ingen del av landet behöver uppgivas utan segt motstånd i olika former. Vidare bör krigsmakten vara skickad att möta överrumplingsförsök, utförda med den moderna invasionsteknikens resurser.

Denna målsättning innebär att försvaret i princip skulle inriktas på att möta ett angrepp oberoende av dess omfattning eller geografiska inriktning. Hänvisningen till den moderna invasionsteknikens resurser innebär att försvaret relateras till den tekniska utvecklingen i omvärlden, utan några uttryckta restriktioner. Målsättningen överensstämmer därför väl med en doktrin inriktad på ett fullständigt existensförsvar.

Denna målsättning konfirmerades vid försvarsbesluten 1958



och 1961 och var således i kraft i femton år. Målsättningen var emellertid så allmän att den knappast sade någonting om försvarets strategiska inriktning och operativa principer annat än att ingen del av riket skulle uppges på förhand, dvs att alla landsändar skulle kunna försvaras militärt. Överbefälhavaren kom mot denna bakgrund att i olika avseenden tolka den allmänna målsättningen i strategiska termer. I ÖB-57 kopplas således frågan om hjälp utifrån samman med målsättningen på följande vis: "Den tolkning 1948 års målsättning erhöll i 1954 års förslag (ÖB-54, min anm) innebar, att vår krigsmakt skulle hejda anfall tillräckligt länge för att vi skulle kunna få understöd utifrån innan avsevärda delar av landet erövrats eller motståndet måst uppges. Vårt försvar skulle sålunda principiellt ha en — om ock tidsbegränsad — avvärjande, hindrande och skyddande förmåga."<sup>42</sup>

Det förefaller alltså som om överbefälhavaren här främst ser den allmänna målsättningen som ett riktmärke för försvarets förande i ett inledningsskede av ett krig, medan krigets fortsatta förlopp styrs av målsättningar som överbefälhavaren själv formulerar och där man förutsätter att det svenska försvaret understöds av de västallierades stridskrafter i olika former. Man kan alltså säga att försvarsstrategin här består av en nationell fördröjningsfas och en västallierad avvärjnings- och motanfallsfas.

ÖB-57 innehåller också preciseringar av omfattningen av de angrepp som försvaret borde vara utformat för att möta. Överbefälhavarens eget förslag till anslagsnivå framhålls som tillräckligt för ett försvar som kan möta två samtidiga invasioner, en gränsinvasion i övre Norrland och en kustinvasion.<sup>43</sup> För de övriga studerade ekonomiska nivåerna trappas målsättningen ned: med en minskning med 5 % jämfört med 1954 års ÖB-förslag skulle det bara bli möjligt att möta en invasion och fördröja en andra. Med 10 % reducering kan det antingen bli tal om fördröjande försvar i hela landet eller en kraftsamling till östra Mellansverige enbart. Och med 15 % reducering blir det bara resurser till ett svagt fördröjande försvar; "Försvaret uppfyller icke ens med den vidaste och mest fördomsfria tolkningen den av statsmakterna 1948 antagna målsättningen."<sup>44</sup> Och med 25 % nedskärning? Ja, då blir det egentligen ingenting alls, en krigsmakt som på alla områden är så svag att den inte med framgång kan lösa några operativa uppgifter.<sup>45</sup> Man torde nog, mot bakgrund av den faktiska utvecklingen av försvarsutgifterna under 60- och 70-talen, kunna hävda att ÖB-57 är ett gott exempel på den av Håkan

Wiberg formulerade "det stora språngets princip" för myndigheters argumentering i anslagsfrågor.<sup>46</sup>

ÖB-62 återkommer till frågan om den operativa målsättningen och anger för ÖB-förslaget att denna bör vara en inriktning på invasionsförsvar med förmåga att möta, hejda och om möjligt slå två samtidiga stort upplagda invasionsföretag, ett över landgränsen och ett över havet.<sup>47</sup> Preciseringen att man skall kunna hejda och om möjligt slå och påpekan det att det rör sig om stort upplagda angrepp markerar närmast en ambitionsökning, men överensstämmer väl med den relativt optimistiska bild av försvarets möjligheter som ges i ÖB-62, bl a mot bakgrund av betonandet av begränsade krig. I ÖB-62 föreslås en målsättning för totalförsvaret och en ny allmän målsättning för krigsmakten där det tillfogats att denna skall ha en sådan styrka att ett angrepp skall vara förenat med sådana kostnader att insatsen inte kan anses stå i rimlig proportion till de fördelar som skulle kunna vinnas.<sup>48</sup>

1962 års försvarskommitté föreslog att en målsättning gemensam för totalförsvaret borde formuleras, vilket också skedde i propositionen 1963. Beträffande försvarets operativa målsättning menar kommittén att man skall kunna avvärja en stort upplagd invasion och samtidigt upprätthålla ett segt försvar mot andra invasionsföretag.<sup>49</sup> Genom kungabrev fastställdes 1963 en allmän målsättning för totalförsvaret, som främst angav målsättningar för de civila totalförsvarsgrenarna, och 1964 fastställdes en ny målsättning för krigsmakten som ersatte den från 1948.<sup>50</sup> I stora stycken följdes det förslag som angivits i ÖB-62, bl a att invasionsförsvar skall vara krigsmaktens viktigaste uppgift, men samtidigt följdes försvarskommitténs förslag beträffande den operativa målsättningen. I en skrivelse från regeringen 1964 preciserades konsekvenserna av denna målsättning, bl a att särskilda stridskrafter som i första hand är avpassade för att användas för andra uppgifter än invasionsförsvar inte bör utformas.<sup>51</sup> I programplanen ÖB-65 reagerade överbefälhavaren mot det han uppfattade som en inskränkning av målsättningen i relation till vad de militära myndigheterna föreslagit 1957 och 1962.<sup>52</sup>

1965 års försvarsutredning för ett långt resonemang om målsättningen för det militära försvaret, där man säger sig vilja revidera 1964 års målsättning på ett sådant sätt att den blir av ett mer allmängiltigt slag. De deklarationer det är fråga om, menar utredningen, måste vara täckande för lång tid även om en oförutsedd kostnadsutveckling skulle tvinga till begränsningar i både kvalitet och kvantitet.<sup>53</sup> Här reagerar man särskilt på det avsnitt

som gäller den operativa målsättningen och som förmåga att avvärja en stort upplagd invasion och samtidigt upprätthålla ett segt försvar mot andra invasionsföretag. Försöken till geografisk precisering överensstämmer enligt försvarsutredningen inte med de principer som man anser skall prägla deklarationer av detta slag. Man finner dessutom uttrycket "stort upplagd invasion" alltför obestämt. Utredningen föreslår därför att denna passus utgår, och att målsättningen därmed inskränks till att ange att invasionsförsvar skall vara krigsmaktens viktigaste uppgift och att krigsmakten i det längsta skall kunna förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark.<sup>54</sup>

Det är svårt att undgå att i försvarsutredningens resonemang om allmängiltighet i deklarationerna se en mycket påtagligt legitimerande åtgärd. De oförutsedda kostnadsutvecklingar man nämnde hade redan inträffat i och med inskränkningarna i den planerade försvarsramen 1966 och 1967, och genom att slopa den mer preciserade operativa målsättningen frånhände man ÖB argumentet att en bantad ram inte skulle räcka till för att uppnå den angivna målsättningen.

Målsättningsfrågan blev ånyo aktuell först i slutet av 70-talet då 1978 års försvarskommitté i sitt första delbetänkande föreslog att passusen att invasionsförsvar skall vara försvarsmaktens främsta uppgift borde utgå. Argumentet var dels att en sådan förändring i sak inte skulle innebära så mycket, dels att termen invasionsförsvar kunde leda tankarna till en stort upplagd invasion syftande till kontroll över hela landet.<sup>55</sup> Meningen skulle därför kunna missförstås. Ändringsförslaget måste rimligen betraktas mot bakgrund av den ytterligare inriktning på begränsade angrepp som kommittén förespråkar. Man kan alltså se en linje från 1962—63 och framåt med en från försvarsutredningar och regeringen driven linje i riktning mot en bild av mer begränsade hot och en mer begränsad målsättning, där man framför allt sållat bort sådana element som de militära myndigheterna kunnat utnyttja för sin argumentering.

Förslaget att slopa invasionsförsvaret som målsättning mötte en omfattande kritik från olika remissinstanser, däribland självfallet de militära myndigheterna.<sup>56</sup> Kommittén vidhöll dock sin uppfattning och i propositionen 1982 godkändes i tysthet denna förändring.<sup>57</sup>

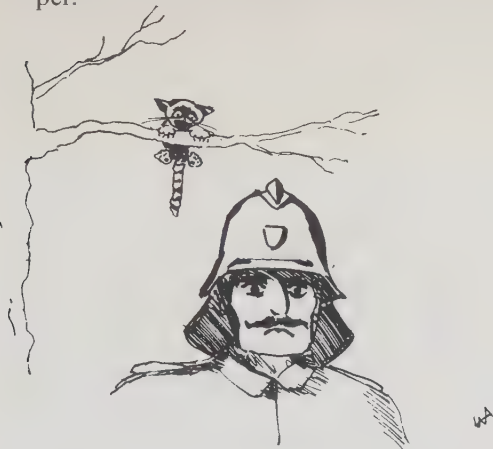
## Noter till kapitel 6

- 1 Cronenberg (1973). Ett konkret finländsk-svenskt samarbete på stabsnivå förekom under 20- och 30-talen och har behandlats i Martti Turtolas uppmärksammade avhandling "Tornionjoelta Rajajoellej. ("Från Torne älv till Systerbäck", med underrubriken "Finlands och Sveriges hemliga samarbete i händelse av ett anfall från Sovjetunionens sida åren 1923—1940. Ett försvarspolitiskt alternativ"). Se även Turtola: "Samarbetet mellan generalstaberna i Finland och Sverige", Historisk Tidskrift 1981, samt recensioner av Turjolas avhandling i Historisk Tidskrift 1985
- 2 ÖB-47 s 58 ff
- 3 Bilden av ett tredje världskrig överensstämmer med den västliga debatten. Överensstämmelsen med 40- och 50-talens amerikanska planläggning är också god, både vad gäller krigets antagna huvuddrag och operationerna i Norden. Se Brown (1978) samt Rosen (1982)
- 4 ÖB-54 s 275 ff
- 5 Idem
- 6 ÖB-54 för ett resonemang om Sveriges beroende av krigsviktig import som måste ses mot denna bakgrund. Efter att ha betonat betydelsen av denna import och av beredskapslager konstateras att "Om vårt land försattes i ett sådant läge att tillförsel blir omöjlig, kommer på längre sikt vår förmåga till motstånd att gå förlorad" (ÖB-54 s 278). Påpekandet är i sig inte så märkvärdigt, frågan är vad ÖB syftar på när han skriver detta. Påpekandet har formen av en uppmaning till handling, vilken dock inte anges. Det enda sätt, varmed Sverige skulle kunna förhindra uppkomsten av situationen i fråga, vore ett aktivt deltagande i västmakternas försvar av Skandinavien, även i en situation där Sverige inte utsatts för anfall
- 7 ÖB-57 s 287 f
- 8 FU-60 s 66
- 9 Med Nordkalotten avses vanligen Nordnorge, svenska och finländska Lappland samt Kolahalvön. Med Östersjöutloppen avses, förutom de tre sunden och de danska öarna, Kattegatt, Skagerack samt omgivande strandområden (Jylland, svenska västkusten och Sydnorge)
- 10 ÖB-65 s 25 ff
- 11 FU-65 s 106 ff
- 12 Idem
- 13 Som redan tidigare påpekats får ej detta förhållande tolkas som ett belägg för att de militära myndigheternas inflytande över denna del av planerings- och doktrinformuleringsprocessen skulle ha minskat i motsvarande grad. Utredningssystemet som utvecklas erbjuder andra vägar för inflytande än genom resonemang i ÖB-utredningar. Frågan är så pass intressant att den borde kunna motivera en specialundersökning i sig



- 14 De tekniska trender utredningen pekar på är utvecklingen av spaningssatelliter, hydroakustiska spaningsmedel som är oberoende av landbaser och ökad räckvidd för olika spaningsmedel vilket tillsammans kan göra Nordnorge mindre intressant för NATO som framskjuten spaningsplattform. Samtidigt menar man att ett ökat antal sovjetiska atomdrivna ubåtar minskar sovjetflottans beroende av baserna på Kolahalvön. FU-70 s 151
- 15 FU-74 s 192 f
- 16 FK 78:1 s 66
- 17 Ibid s 86
- 18 ÖB-80 s 24 f
- 19 ÖB-57 s 288
- 20 Prop 1968:110 s 64
- 21 FK 78:1 s 121
- 22 Prop 1963:108
- 23 FU-70 s 167 f
- 24 FU-74 s 193
- 25 ÖB-54 s 325 f, ÖB-57 s 288, ÖB-62 s 14. Det är sannolikt att såväl kriget i Norge 1940 som Finlands vinterkrig spelar en roll i denna bedömning. Samtliga ÖB-utredningar anger att hjälpen, till följd av den alliansfria politiken, inte kan förberedas i fred, även om detta skulle göra den mer verkningsfull. I ÖB-62 nämns ingenting om detta
- 26 FU-60 s 67
- 27 FU-65 s 138
- 28 ÖB-54 s 277
- 29 ÖB-65 s 53
- 30 FU-65 s 117
- 31 FU-74 s 192
- 32 ÖB-82—87 s 26
- 33 ÖB-62 s 14
- 34 ÖB-65
- 35 FU-74 s 190 f
- 36 Prop 1963:108 s 55
- 37 ÖB-svaret 1967 s 9 f
- 38 FU-65 s 110
- 39 För begreppet nordisk balans se bl a Andrén, N: "Den nordiska balansens framtid" (1976)
- 40 Se Agrell—Wiberg (1980)
- 41 Prop 1948:206
- 42 ÖB-57 s 292
- 43 Ibid s 327
- 44 Ibid s 316
- 45 Ibid s 322

46 Principen kan lämpligen illustreras med följande vanvördiga exempel:



” — Med tre procents anslagsökning kan vår brandkår bemästra en manisk pyroman, en jordbävning, storbrand i oljehamnen och översvämning i riksarkivets sju källarvåningar samtidigt. Minskas våra anslag med en procent är det tveksamt om vi ens med säkerhet kan rädda en katt ur lindarna i stadsparken.”

(Det stora språngets princip)

47 ÖB-62 s 2

48 Ibid s 24 f. I ÖB:s svar till 1962 års försvarskommitté relateras de olika av kommittén angivna kostnadsramarna till sjunkande operativ målsättning. Den högsta ramen, 3 600 milj, medger ett avvärijande i en invasionsriktning och en fördröjning i den andra. I kostnadsramen 3 460 blir denna fördröjning mycket svag. Med kostnadsramen 3 392 blir enligt ÖB resurserna så försvagade att det inte längre blir möjligt att i inledningsskedet eftersträva avvärjning i någon huvudriktning. Prop 108:1963 s 24 f. Resonemanget i ÖB-svaret är ett gott exempel på hur den operativa målsättningen utnyttjas för att understrika ”det stora språngets princip”

49 FK-62 s 82

50 ÖB-65 s 6

51 FU-65 s 23

52 ÖB-65 s 92

53 FU-65 s 142 f

54 Ibid s 144 ff

55 FK 78:1 s 119

56 Se ÖB:s synpunkter i FK 78:2 s 62

57 Prop 1981/82:102 s 30—31

## 7 Synen på kärnvapnen och på den svenska försvarsstrategin

Förändringarna i synen på det strategiska läget är alltså framför allt koncentrerade till en brytningsperiod kring mitten av 60-talet, ungefär från ÖB-62 till 1968 års försvarsbeslut. Brytningsperioden kännetecknas av att det inte bara är enstaka element i den strategiska bilden som ändras utan bilden som helhet. Förändringen är så pass genomgripande att den i praktiken är liktydig med en övergång från en doktrin som syftar till ett utpräglat existensförsvar symboliserad av den krigstida deklarationen att "varje meddelande att motståndet skall uppges är falskt" till en doktrin av marginell avskräckning.

I fråga om synen på det strategiska läget torde det därför vara riktigt att hävda att doktrinen inte präglats av kontinuerlig anpassning utan av en genomgripande förändring. Teorin om begränsade krig, alltså att ett framtida krig kan begränsas i tid, rum och vapeninsats, förefaller spela en avgörande roll i denna strategiska förändring. I själva verket kan man utsträcka denna slutsats och säga att teorin om begränsade krig framstår som en utlösande faktor för en hel serie av förändringar i doktrinen, förändringar som gäller synen på karaktären av ett krig, arten och omfattningen av krigshotet och slutligen Sveriges strategiska läge. Tidigare har kopplingen till den amerikanska debatten tagits upp. Det måste dock anses som långsökt att förklara hela denna doktrinförändring med enbart påverkan från den amerikanska debatten. En rimligare hypotes är att söka förklaringen till genombrottet för teorin om begränsade krig i det som kan definieras som doktrinen handlingsmönster och då framförallt frågan om svenska kärnvapen och dess upplösning.

Kärnvapenfrågan förefaller därför vara av stor betydelse för grundfrågan i detta arbete, kontinuiteten eller förändringen i den svenska försvarsdoktrinen. Ytterligare en arbetshypotes kan här ställas upp om på vilket sätt frågan om svensk kärnvapenbeväpning utgör en brytpunkt i doktrinen. Brytpunkten kan tolkas på två olika sätt:

*Antingen* var kärnvapenprogrammet den logiska följden av doktrinen. I sådana fall var det beslutet — eller icke-beslutet — att avstå från kärnvapnen som i sig innebar ett brott i doktrinen, ett brott som gäller själva försvarsprinciperna och som kan betraktas som en huvudorsak till anammandet av teorin om begränsade krig.

*Eller* var det i stället kärnvapenprogrammet som var avvikel- sen från doktrinen och beslutet att avstå från detta som bevarade kontinuiteten i doktrinen. Förändringen i synen på Sveriges stra- tegiska läge och konsekvenserna av teorin om begränsade krig kan då i högre grad ses som ett led i en anpassning av doktrinen till yttre förändringar, en anpassning som då kan sägas ha bloc- kerats så länge kärnvapenfrågan var aktuell.

En huvuduppgift i detta kapitel blir att söka pröva de här presenterade hypoteserna.

Kärnvapnens roll i den svenska försvarsdoktrinen inskränker sig inte till frågan om anskaffning av svenska vapen, utan gäller i lika hög grad risken för och skyddet mot kärnvapenangrepp. Dessa två frågor, de svenska kärnvapnen och synen på angrepp med kärnvapen, är dessutom logiskt knutna till varandra på ett betydelsefullt sätt. För klarhetens skull bör det också påpekas att kärnvapenfrågan här inte behandlas som ett fenomen i sig utan enbart som en del i doktrinen, enskildheter i kärnvapenprogram- met och de politiska turerna kring det är därför i detta kapitel av marginell betydelse. I den avslutande delen av avhandlingen, där jag skall försöka föra in olika förklaringsmodeller, kommer kärn- vapenfrågan att behandlas ur ett vidare perspektiv.

Diskussionen av synen på kärnvapnen i försvarsdoktrinen måste följa någon form av gemensam analytisk ram så att ställ- ningstaganden under skilda tidsperioder kan bli jämförbara. Un- der början av perioden är kärnvapnen ännu av mycket liten betydelse i den existerande militära verkligheten, deras utveck- lingsmöjligheter är i viktiga avseenden höljd i dunkel. Mot slutet av perioden har de bägge supermakterna byggt upp gigantiska arsenaler med sådan förstörelsekraft att kärnvapnen varken po- litiskt eller militärt betraktas som användbara medel. Hur skall det gå att urskilja förändringar i inställningen till kärnvapenfrå- gan när det skett så stora förändringar i den yttre miljön? Kan man överhuvud tala om *en* kärnvapenfråga?

Min ambition är att i detta kapitel, trots de fundamentala yttre förändringarna, betrakta kärnvapenfrågan som en och samma grundfrågeställning.



Det finns fyra frågeställningar som är gemensamma för hela perioden, även om inställningen till dem och deras relativa betydelse genomgår stora förändringar:

- *Synen på kärnvapnens strategiska betydelse.* Detta gäller bl a frågan om kärnvapnen skall betraktas som exklusiva eller ordinära vapen, om de skall betraktas som självständiga stridsmedel eller komplement till andra slags styrkor.
- *Synen på kärnvapenhotet.* Detta gäller frågan om kärnvapen kommer att användas i allmänhet och mot Sverige i händelse av krig.
- *Synen på skydd och anpassning av totalförsvaret för att motstå kärnvapen.* Detta gäller bl a frågan om hur pass omfattande kärnvapeninsatser det är meningsfullt för Sverige att söka skydda sig mot.
- *Synen på svenska kärnvapen.* Detta gäller frågan om svenska kärnvapen är möjliga, nyttiga och/eller nödvändiga.

Dessa fyra frågeställningar är logiskt kopplade till varandra, även om det självfallet inte kan hävdas att det i praktiken måste vara så att synen på den yttre miljön bestämmer slutsatserna för svenskt vidkommande. Synen på dessa fyra frågeställningar, i den mån de uppfattas som aktuella, vid en given tidpunkt kan sägas utgöra den svenska kärnvapendoktrinen. Doktrinen kan givetvis vid olika tidpunkter också anses innehålla andra element än dessa fyra, men de har en grundläggande funktion. Denna svenska kärnvapendoktrin — som inte explicit formuleras som en sådan utan endast är en analytisk konstruktion i detta arbete — kan grundas på en total eller begränsad syn på kärnvapnen. Med dessa begrepp avses följande:

- En *total* syn på kärnvapnen utgår från att alla typer av vapen kan komma att användas i händelse av ett krig och att Sverige måste vara berett att möta dessa vapen. Samtidigt betraktas kärnvapnen som såväl ett hot som en möjlighet. Den totala synen på kärnvapnen innebär alltså att dessa betraktas som en i en lång rad av vapentekniska innovationer.
- En *begränsad* syn på kärnvapnen utgår däremot från att dessa vapen, i högre eller lägre grad, fått en särställning i förhållande till tidigare utnyttjad militär teknik. Detta leder till att vissa typer av hot uppfattas som uteslutna, att skyddsmöjligheterna är begränsade och att innehav av svenska kärnvapen inte är en självklar fördel.

Sverige går in i atomåldern med ett synsätt som närmast kan betraktas som totalt: i första hand är det fråga om att kunna möta kärnvapenhotet på alla de områden där detta kan bli aktuellt, utnyttjandet av kärnenergin för svenska vapen kommer först senare in i bilden. Sverige står emellertid vid slutet av undersökningsperioden, alltså från mitten av 70-talet till början av 80-talet, med ett synsätt som är utpräglat begränsat. Kärnvapnen spelar här knappast längre någon direkt roll för totalförsvarets utformning. En viktig fråga i studiet av kärnvapendoktrinen är alltså varför och när begränsningarna förs in i doktrinen.

I de följande avsnitten kommer jag att gå igenom hur kärnvapnen behandlades i doktrinen, framför allt vilken betydelse som tillmäts dem och hur argumentationen är uppbyggd. Däremot får kärnvapnens roll för krigsrisker och arten av ett storkrig anses vara behandlad i de tidigare kapitlen. Jag har valt att följa en kronologisk uppläggning med en indelning i fyra perioder relaterad till frågan om svenska kärnvapen, inledningsfasen (1945–56) kampanjfasen (1957–61), avvecklingsfasen (1962–68) och stabiliseringsfasen (1969–82). Periodindelningen är främst gjord för att framställningen av doktrintexterna skall bli mer överskådlig den är inte en tolkning av distinkta faser i det verkliga förloppet.

## **7.1 Kärnvapenfrågan: Inledningsfasen 1945–56**

Kärnvapnen och deras konsekvenser ges en mycket utförlig behandling i ÖB-47, av de 55 sidorna i kapitlet "Det nutida kriget" ägnas 25 åt kärnvapnen.<sup>1</sup> Ingen senare ÖB-utredning ägnar så stort utrymme åt kärnvapnen. Orsaken torde dock inte vara att kärnvapnen spelade en viktig roll i argumentationen i ÖB-47 utan att dessa vapen utgjorde det främsta nya och okända förstörelsemedel som det andra världskriget frambringade. Framställningen utgörs också till största delen av en ingående beskrivning av kärnvapnens verkningar och möjligheterna till skydd mot dessa. Ett syfte med detta kan ha varit att förebygga alltför långtgående slutsatser om de nya vapnens betydelse, slutsatser vilka skulle ha kunnat gå ut över den befintliga försvarsorganisationen.

Avsnittet om kärnvapnen består av två delar, en kort text i slutet av kapitlet "betvingelsemetoder" och ett fristående kapitel "Atombomberna och deras sannolika betydelse under närmaste tid". Det fristående kapitlet utgörs av en sammanställning utar-

betad av FOA. Det finns vissa skillnader mellan dessa bägge framställningar som gör att det kan vara motiverat att hålla dem isär.

FOA:s sammanställning skulle kunna summeras i följande punkter:

- Produktion av kärnvapen är begränsad, det är därför ett exklusivt vapen.
- Storleken på laddningarna förefaller inte kunna minskas så att t ex artilleriprojektiler skulle bli aktuella. Produktionskapaciteten skulle i vart fall lägga hinder ivägen här.
- Sprängstyrkan torde, på grund av den kritiska massan, inte nämnvärt kunna minskas i förhållande till Japan-bomberna. Bomber med större verkan kan dock framställas.
- Kärnvapnens verkningar är främst psykologiska, att förstörelsen kan åstadkommas med *ett* vapen. Samma verkan kan uppnås med massinsats av andra vapen.
- Effekterna på trupp i spridd gruppering är liten, fasta anläggningar kan däremot få allvarliga skador.
- Anfall mot militära mål på slagsfältet är osannolika så länge tillgången på laddningar är begränsad.
- Kärnvapen är främst verksamma mot stora mål som städer.
- Möjligheterna till skydd gäller dels aktiva motmedel (luftförsvar, anfall mot kärnvapenanläggningar) dels passiva motmedel (utrymning, alarmering, skyddsrum och nyplanering av bebyggelse).

Sammantaget betonar FOA:s sammanställning den begränsade betydelsen av kärnvapnen för stridsoperationer och betydelsen av olika skyddsåtgärder. Man menar att Sverige på grund av ytvidden, den ringa befolkningstätheten och befolkningsfördelningen är mindre sårbart för kärnvapenanslag. De största städerna utgör dock tänkbara kärnvapenmål och åtgärder för att minska verkningarna av anfall bör därför i första hand vidtas i dessa städer, bl a diskuteras här möjligheten att planera stadsbebyggelsen på ett sådant sätt att verkningarna minskas. FOA:s sammanställning betraktar alltså kärnvapnen som i första hand en fråga som rör hemortsbekämpning och skyddet mot denna. Av sex aktuella frågeställningar vilka man anser bör utredas gäller fem detta perspektiv.

Det korta avsnitt som ingår i texten i den egentliga ÖB-utredningen har en annan karaktär, även om slutsatserna inte direkt motsäger FOA:s sammanställning.<sup>2</sup> Avsnittet gäller kärn-

vapnens inverkan på en invasion, alltså bara en delaspekt av det som FOA-sammanställningen tar upp. Resonemanget är i stort följande:

- En försvarare kan, även om han är underlägsen, med hjälp av kärnvapen fördröja eller förhindra en gräns- eller kustinvasion.
- Verkningar av anfall med kärnvapen minskar om försvararen uppträder utspritt. Detta är ingen nyhet för den part som är underlägsen i luften.
- Däremot kan kärnvapen hos försvararen tvinga även den i luften överlägsne att sprida sina styrkor, vilket är nytt. Den numerärt starkare kan därför få svårare att utnyttja sitt överläge.
- Eftersom välbyggda skyddsrum ger ett fullgott skydd har försvararen en fördel framom angriparen, som måste röra sig framåt.

Slutsatserna av detta resonemang är följande: "Det synes sålunda som om användningen av atomenergi (dvs kärnvapen, min anm) vid en invasion skulle komma främst försvararen tillgodo, även om denne numerärt är vida underlägsen angriparen. Den skadegörelse på det egna landet, som försvararen åstadkommer genom att utnyttja atomenergin, kommer sannolikt i en avgörande strid att te sig mindre betydelsefull än stridens utgång."

Resonemanget i själva ÖB-texten skiljer sig alltså från FOA-sammanställningen främst genom att den förstnämnda skisserar betydande användning av kärnvapen i taktiskt syfte. I själva verket finns i ÖB-texten de huvudsakliga argumenten för svenska kärnvapen redovisade, även om de inte sätts in i denna kontext explicit. Således kan man säga att FOA-sammanställningen och själva ÖB-texten representerar två skilda perspektiv på kärnvapnen. Det första perspektivet betraktar kärnvapnen som psykologiska vapen och vapen avsedda för den form av strategisk luftkrigföring som utvecklades under andra världskriget. Det andra perspektivet betraktar kärnvapnen som en form av eldunderstöd, med vars hjälp själva krigföringens karaktär kan förändras. De två perspektiven tar alltså fasta på olika tänkta användningssätt för de nya vapnen, det politiskt psykologiska och det mera strikt militära. Distinktionen är av stor betydelse för förståelsen av den följande utvecklingen av kärnvapenfrågan.

1945 års försvarskommitté gör ingen egen bedömning av kärnvapnens betydelse utan hänvisar endast till de resonemang som



förts i ÖB-47. Remissvaren på utredningen innehåller utförliga resonemang om krigserfarenheterna och den tekniska utvecklingen, men kärnvapnen ägnas här ett mycket litet intresse, i den mån de överhuvudtaget nämns. Samma sak gäller 1948 års proposition där bl a förstärkningar av jaktflyget med nattjakt motiveras med den ökade betydelse som strategisk flygkrigföring i största allmänhet kommit att få, medan kärnvapen i sig inte framhålls i sammanhanget.<sup>3</sup>

Behandlingen av kärnvapenfrågan är alltså av en helt annan karaktär än i ÖB-utredningen. Enbart av detta går det dock inte att dra några vittgående slutsatser om skillnader i synen på dessa vapen, ÖB-utredningens och försvarskommitténs betänkande, liksom försvarspropositionen är av alltför olika karaktär. Medan ÖB-utredningen har formen av en bred strategisk, teknisk, historisk och ideologisk exposé utmynnande i en argumentation för hur efterkrigstidens försvarsstruktur borde vara beskaffad, är de bägge andra texterna direkt inriktade på argumentationen kring den sistnämnda punkten, varför det där knappast fanns något behov att ta upp principiella resonemang utan direkt relevans för det beslut som skulle fattas. Och även om ÖB-47 för relativt långtgående resonemang om kärnvapnens framtida betydelse både som anfalls- och försvarsvapen var detta knappast kopplat till några av de avvägningsbeslut som förestod 1948. Undantaget var möjligen luftförsvaret, men här fanns redan vid sidan av kärnvapnen starka skäl för en utbyggnad mot bakgrund av hela utvecklingen av flygkrigföringen under andra världskriget. Kärnvapnen uppfattades tydligen som tillhörande den kategori av krigstida tekniska genombrott som både försvarskommittén och propositionen betraktade som osäkra och om vilka inga vittgående slutsatser för det svenska försvarets vidkommande borde dras.

### *Hotet om terroranfall*

1954—55 var, som redovisats i de föregående kapitlen, läget ett annat. Kärnvapnen var inte ett osäkert framtidsvapen utan en militär realitet som var på väg att i grunden förändra krigföringens premisser. 1954 presenterades utredningen ÖB-54 och följande år civilförsvarsstyrelsens och försvarstabens förslag till revidering av civilförsvarsplanläggningen — "Civilförsvaret inför atomåldern" den s k marspromemorian.<sup>4</sup> De bägge utredningar-

na bör inte betraktas som två fristående framställningar utan som två problemområden analyserade utifrån en till stor del gemensam strategisk syn.<sup>5</sup> De bägge utredningarna är därmed i allt väsentligt direkt jämförbara med ÖB-47.

ÖB-54 utgjorde en tioårsplan för försvarets framtida utveckling, på samma sätt som ÖB-47. Detta långsiktsperspektiv måste beaktas, framför allt i samband med de rekommendationer som förs fram. I ÖB-54 förs kärnvapenfrågans bägge aspekter fram mycket tidigare än i ÖB-47, alltså skyddsfrågor och deras inverkan på taktik, teknik och civilförsvar och frågan om kärnvapen åt de svenska stridskrafterna. Kärnvapnen, kemiska stridsmedel och vissa teletekniska hjälpmedel framhålls som de viktigaste nya materielslag som försvarets framtida utveckling måste ta hänsyn till. Av dessa framhålls utvecklingen av kärnvapnen som särskilt viktiga att följa.<sup>6</sup>

Till skillnad från ÖB-47 betraktas inte längre tillgången och utformningen av kärnvapnen som någon påtaglig begränsande faktor. Kärnvapnen behandlas både som medel för strategisk flygkrigföring och som medel för insatser på slagfältet. En viss oklarhet finns i stället huruvida kärnvapnen i alla lägen skulle tillgripas mot Sverige i ett krig. Frågan behandlas inte explicit i ÖB-54 men i många sammanhang talas det om möjligheten av kärnvapenattacker, i andra är det oklart om resonemang om olika hotsituationer avser kärnvapeninsatser eller insatser med enbart konventionella stridsmedel. I marspromemorian påpekas att det förekommit och pågår en livlig diskussion om kärnvapnen kommer att tillgripas i framtida krig.<sup>7</sup> Men såväl marspromemorian som ÖB-54 understryker nödvändigheten att anpassa det svenska försvaret och den svenska planläggningen till kärnvapenkrigföringen.

Bägge utredningarna innehåller omfattande förslag i denna riktning. ÖB-54 understryker den ökade betydelsen av flyg- och fjärrvapenattacker och möjligheterna att i inledningsskedet rikta förlamande slag mot ett samhälle, särskilt om detta drabbas oförberett.<sup>8</sup> Effekten skulle främst bli psykologisk, att motståndsviljan bryts, men också för det militära försvaret väsentliga samhällsfunktioner skulle upphöra att fungera.

I marspromemorian talas det om att ett krig kan börja med en explosionsartad intensitet.<sup>9</sup> ÖB-54 fortsätter i stort det resonemang som förts i ÖB-47 om möjlig användning av kärnvapen i samband med en invasion. För angriparen innebär användningen av kärnvapen möjligheter till snabb koncentrerad verkan,

samt till att tvinga försvararen att sprida sina styrkor. Dessa nackdelar för försvararen framhålls mer än i ÖB-47. Kärnvapen skulle däremot för den försvarande parten innebära stora fördelar. Angriparen skulle tvingas sprida sina resurser, vilket är svårare för honom och särskilt vid kustinvasion skulle innebära en stor nackdel.<sup>10</sup>

Resonemanget om kärnvapenanvändning i samband med invasion skiljer sig alltså inte i grunden från vad som redovisades i ÖB-47, men betoningen är starkare, både av riskerna med användning från angriparens sida och möjligheterna med användning — eller hot om användning — från försvararens.

De två perspektiv som kunde urskiljas i ÖB-47, kärnvapnen som självständigt militärt instrument och kärnvapnen som medel på själva slagfältet, utvecklas alltså bägge i ÖB-54. Sverige hotas både av omfattande terroranfall med kärnvapen och av invasionsföretag understödda av kärnvapen. Hotbilden i dessa bägge perspektiv har väsentligt konkretiserats och förstärkts i ÖB-54 och marspromemorian, men större förändringar jämfört med ÖB-47 ligger i de föreslagna åtgärderna.

Detta är knappast förvånande mot bakgrund av att kärnvapnen inte längre betraktas som ett möjligt hot, om vilket en stor osäkerhet råder. Åtgärderna kan sammanfattas i fyra punkter:

- Luftförsvar.
- Civilförsvar.
- Anpassad militär organisation, taktik och teknik.
- Svenska kärnvapen.

Tyngdpunkten ligger på de tre första punkterna, alltså på strävandena att anpassa andra världskrigets försvarsorganisation (vidareutvecklat med 1948 års beslut) till kärnvapenmiljön. Titeln på ÖB-utredningen ("Alltjämt ett starkt försvar") och marspromemorian ("Civilförsvaret inför atomåldern") kan tjäna som illustration på detta.

Luftförsvaret och civilförsvaret har framför allt anknytning till hotet om terror- och hemortsbekämpning, en krigföring som i ett slag skulle kunna bryta ryggen på Sveriges motståndsförmåga. Mot bakgrund av det perspektiv av långvarigt motstånd också mot en övermäktig fiende som utvecklades i ÖB-47 är det knappast förvånande att detta hot uppfattas som allvarligt. Luftförsvar omfattar i de resonemang som förs i ÖB-54 tre element: offensivt luftförsvar, aktivt luftförsvar över eget område och skyddsåtgärder. Tyngdpunkten ligger på de båda senare elemen-

ten, men det offensiva luftförsvaret framhålls som betydelsefullt, inte minst som ett skäl för en ökning av attackflygets slagkraft.<sup>11</sup> Problemen för luftförsvaret som skapas av utveckling mot snabba bombflygplan och robotar framhålls.

Luftförsvaret kan alltså inte, enligt ÖB-54, utgöra en barriär utan såväl krigsmakten som samhället måste anpassas för att kunna motstå bekämpning. Här kommer den kraftigt ökade betoningen på civilförsvaret i marspromemorian in i bilden. Skälet till denna betoning är dock inte att luftförsvarmöjligheterna skulle ha minskat dramatiskt utan i stället att kärnvapnen förvandlat det civila samhället till försvarets achilleshäl. I marspromemorian anges således civilförsvarets primära uppgift vara "att vidmakthålla motståndskraften genom att skydda människoliv".<sup>12</sup> Upprepade gånger poängteras här civilförsvarets psykologiska betydelse: "Samhällets motståndskraft är en grundförutsättning för krigsmaktens verksamhet".<sup>13</sup> Det civila samhällets karaktär av achilleshäl framgår tydligt av fortsättningen: "Det är ett vitalt försvarsbehov av de civila delarna av totalförsvaret och särskilt civilförsvaret ger krigsmakten starkast möjliga stöd samt att det direkta stöd som krigsmakten måste ge befolkningen och samhällets funktioner genom planering, förberedelse och genomförande av civila försvarsåtgärder blir så litet som möjligt."<sup>14</sup> Klarare kan inte krigsmaktens intresse av omställning av det civila samhället för att motsvara krigssamhällets krav formuleras. Konkret innehåller marspromemorian långt gående förslag för att säkerställa största möjliga överlevnad för befolkning och vitala samhällsfunktioner i händelse av kärnvapenanschlag. De viktigaste elementen i denna strategi är massutrymning av tätorter och utspridning av befolkningen, skyddsrum och skyddade anläggningar, skadeavhjälpande organisation och skyddade ledningsfunktioner.<sup>15</sup> Utrymningsfrågan och diskussionen kring denna tas upp nedan.

ÖB-54 uppehåller sig av naturliga skäl i stor utsträckning vid den tredje punkten, hur de icke-nukleära stridskrafterna kan anpassas för att kunna föra strid framgångsrikt i en kärnvapenmiljö. Huvudlinjerna, utspridning och ökat skydd, har redan angivits i ÖB-47. ÖB-54 går dock här väsentligt längre. Kärnvapnen framhålls som den viktigaste faktorn för utvecklingen av arméstridskrafterna. Genom att spridning av förbanden blir nödvändig, måste dessa i sin tur förändras så att de snabbt kan samlas och även stöta fram över radiakbelagda områden. Således framhålls pansarförbandens betydelse, liksom behovet av eldkraft





*Kring mitten av 50-talet började skyddet mot kärnvapen-angrepp tillmätas stor betydelse i den svenska armén. Den personliga skyddsutrustningen var inledningsvis tämligen primitiv, vilket framgår av denna bild från en repetitionsövning 1955. Lägg märke till "radiaksnörena" runt hals och handled, de syftade till att göra fältuniformen något tätare mot radioaktiva partiklar. Den modernare fältuniformen m/59 var bättre anpassad till tanken på tät klädsel. Foto: Förvarsstaben*

inom de lägre förbanden och lång skottvidd för artilleriet. Särskilda ABC-skyddsförband skall tillkomma i organisationen.<sup>16</sup> För marinens och flygvapnets del framhålls kärnvapnets konsekvenser inte i samma utsträckning, men de understryker utvecklingen mot en lätt flotta samt mot utspridning av flygbaserna.

Den sista punkten, egna kärnvapen, är av särskild betydelse.

Här skiljer sig ÖB-54 från ÖB-47, där möjligheten av svenska kärnvapen bara antyddes. Grundtesen i argumentationen presenteras i inledningen till ÖB-54 och upprepas sedan vid flera tillfällen: Sverige måste nog följa utvecklingen av nya vapen för att kunna skapa motmedel och själva anskaffa vapnen om de är lämpliga för Sveriges del. Flera argument av militär och säkerhetspolitisk karaktär redovisas sedan för att det senare skulle gälla kärnvapnen. Det centrala argumentet är rent militärt operativt, att försvararen gynnas mest av tillgång till kärnvapen och att detta gäller både vid en kustinvasion och vid en invasion över landgränsen. Särskilt vid en gränsinvasion skulle Sverige hamna i ett ogynnsamt läge om landet saknade kärnvapen.<sup>17</sup> Försvararen har fördelen av att kunna insätta kärnladdningar nära egna befästningar. Användning av kärnvapen nämns också i andra sammanhang. Således påpekas att möjligheten att möta flyg- och fjärrvapenangriff genom anfall mot flyg- och robotbaser väsentligt ökar om lätta kärnvapen kan disponeras.<sup>18</sup> Ett mer allmänt säkerhetspolitiskt argument redovisas också: Om en småstat saknar kärnvapen, och inte heller ingår i en allians som disponerar sådana, kan detta i vissa lägen utgöra en lockelse för en angripare.<sup>19</sup> Avsaknaden av kärnvapen eller kärnvapenparaply skulle alltså kunna få effekter i enlighet med vakuumteorin.

ÖB-54 innehåller inga preciserade äskanden rörande kärnvapenutveckling. Vad som understryks är behovet att studera och följa kärnvapenutvecklingen. Samtidigt betonas att oberoende av hur stora resurser som läggs ner på forskning och utveckling av de nya stridsmedlen kan de knappast bli användbara under den tioårsperiod som utredningen arbetar med, varför modernisering av de befintliga stridskrafterna kommer i första hand.<sup>20</sup> Även om detta är fallet "bör givetvis stora ansträngningar göras för att under denna tid driva på konstruktionsarbetet och påbörja produktionen. Särskilt måste de möjligheter, som kunna öppna sig till anskaffning av taktiska atomstridsmedel, prövas".<sup>21</sup> I den tioårsplan som redovisas finns medel avsatta för denna tekniska utveckling, dvs anskaffning av vad som endast anges som "nya vapen". Medlen ligger utanför försvarsgrenarnas anslag och omfattar 614 milj fördelade på de fem budgetåren från 1960—61 och framåt.<sup>22</sup>

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att kärnvapenfrågan i ÖB-54 betraktas som odelad, kärnvapnen utgör både hot och möjligheter. Hoten kan och bör mötas på alla områden och möjligheterna bör exploateras. Svenska kärnvapen betraktas som



*Under Bergslagsmanövern i september 1954 detonerades en kärnladdningsattrapp, bl a bestående av napalm, för att markera insatsen av taktiska kärnvapen. Foto: Försvarsstaben*

ett komplement i beväpningen, inte som en ersättning för någon del av försvaret. Någon radikal förändring av försvarets organisation och försvarets förande förutsätts inte heller genom införandet av svenska kärnvapen.

ÖB-54 utgjorde inte ett underlag till en sittande försvarsutredning. En sådan tillsattes 1955, men lämnade sitt betänkande först 1958, efter det att nästa ÖB-utredning hade färdigställts och kärnvapenfrågan kommit i ett annat läge. Detta tillhör emellertid den andra perioden och kommer att behandlas i det följande avsnittet. Däremot innehåller Statsverkspropositionen år 1955 en del kommentarer till ÖB-54. Således konstaterar departementschefen att utredningen utgör "ett idéprogram för försvarets fortsatta utformning som enligt min mening ger material av väsentlig vikt för diskussionen kring dessa ting".<sup>23</sup> Osäkerheten i den tekniska utvecklingen framhålls som betydande och frågorna om försvarets framtida utformning är "av den komplicerade natur att man enligt min mening bör ta god tid på sig för deras lösande så att förhastade åtgärder undviks".<sup>24</sup> Någon större entusiasm inför

ÖB:s förslag i kärnvapenfrågan vittnar detta inte om, snarare är det ett utslag av den påtagliga ovilja mot konkreta politiska beslut som kom att känneteckna hela kärnvapenfrågan fram till dess de facto uteslötande mot slutet av 60-talet.

---

Den första perioden 1945—54 kan alltså betraktas som den under vilken kärnvapenfrågan blir en realitet i doktrinen. Kärnvapenfrågan är inledningsvis enbart ett skyddsproblem, och framför allt något som berör storstädernas luftskydd. Men redan ÖB-47 redovisar de grundläggande operativa argumenten för innehav av svenska taktiska kärnvapen, även om dessa argument inte omsätts i något konkret äskande. Kärnvapenfrågan förblir under perioden odelad, dvs alla tekniskt möjliga kärnvapenhot beaktas och kärnvapnen ses som både hot och möjligheter för det svenska försvaret. Resonemangen om sannolika krigsnivåer, avskräckning och lönsamhet förs ännu inte.

ÖB-54 och marspromemorian signalerar en omfattande anpassning till kärnvapenmiljön i vid mening. Tyngdpunkten i denna anpassning gäller konkreta förslag till åtgärder gäller dock samhällets, civilförsvarets och det militära försvarets möjligheter att motstå kärnvapenbekämpning. Man skulle alltså kunna säga att behandlingen av kärnvapenfrågan här följer ett gängse mönster under hela 1900-talet, där nya tekniska innovationer och metoder för krigföring lett till anpassning av den svenska försvarsstrukturen. Anpassningen till kärnvapenmiljön framstår som meningsfull och möjlig att genomföra såväl militärt som civilt. Svenska kärnvapen utgör ett andra steg i denna anpassning, ett steg som måste förberedas i god tid men som det varken är möjligt eller nödvändigt att omgående ta.

Det begränsade öppna politiska intresset för frågorna under perioden torde delvis hänga samman med deras komplexa karaktär, men också med det faktum att kärnvapenfrågan inte påkallade något omedelbart beslut. Sådana var i stället påkallade bekräftande de mer näraliggande frågorna om försvarsramen och den befintliga försvarsorganisationens utveckling. I bakgrunden fanns förmodligen också det faktum att kärnvapnen blev alltmer politiskt kontroversiella.



Under åren fram till 1956 utgör civildförsvaret den mest kritiska delen av kärnvapenfrågan. Det har uppenbarligen en större omedelbar betydelse än anskaffningen av svenska kärnvapen, såväl ÖB-54 som marspromemorian lyfter fram civildförsvaret och det civila samhällets sårbarhet som den enskilda faktor som är utslagsgivande för försvarsförmågan. Innebörden i detta resonemang är att om inte denna faktor hanteras på rätt sätt blir övriga försvarsansträngningar meningslösa. Civildförsvarsfrågan får mot denna bakgrund en stor betydelse, eftersom det framför allt är med dessa åtgärder som samhällets sårbarhet kan begränsas. På civildförsvarets område krävdes också snabba och drastiska beslut: civildförsvarsplanläggningen släpade efter den allt snabbare utvecklingen av förstörelsemedlen.

Det svenska civildförsvaret var i mitten av 50-talet ännu i allt väsentligt baserat på erfarenheterna från andra världskriget, sammanfattade av 1945 års civildförsvarsutredning.<sup>25</sup> Enligt 1948 års civildförsvarsproposition skulle de fredstida förberedelserna i stort sett inskränkas till planläggning. I denna planläggning utgick man från att häftiga angrepp skulle riktas mot befolkningscentra, även med uranladdningar, men att dessa vapen skulle ha ett relativt begränsat verkningsområde. De olika förebyggande åtgärderna, skyddsrum, utrymning och det lokala civildförsvaret, dimensionerades efter detta.<sup>26</sup> Vätevapnen och de allt kortare förvaringstiderna var planläggningen inte anpassad efter. Utrymningsplanläggningen inriktades, i enlighet med 1945 års civildförsvarsutredning, på icke-produktiva kategorier som barn, åldringar och sjuka — ca 30—35 % av fredsbefolkningen. Planläggningen gällde större tätorterna och här fanns dessutom vissa planer för snabbutrymning.<sup>27</sup>

1951 antogs en proposition rörande skyddsrumsbbyggandet som bl a innebar att fullträffsäkra skyddsrum (bergrum) skulle byggas för befolkningen i de centrala delarna av de större städerna. Det övriga skyddsrumsbbehovet skulle tillgodoses genom s k normalskyddsrum, uppförda i ny bebyggelse i de större tätorterna. Propositionen tar också upp den för civildförsvarsfrågan helt avgörande avvägningen mellan utrymning och skydd på platsen. Således konstaterar man att det effektivaste och billigaste skyddet av civilbefolkning och industri är att dessa evakueras från utsatta områden och sprids ut. Men slutsatsen är att "å andra sidan äro sådana åtgärder givetvis möjliga endast i begränsad utsträckning,



*Som ett led i civilförsvarets planläggning för kärnvapenangrepp byggdes från början av 60-talet i de större städerna s k befolkningsskyddsrum avsedda för från början av 60-talet de grupper som skulle stanna kvar i städerna efter utrymning. Bilden föreställer anläggningen under Katari-naberget i Stockholm, en anläggning som i fredstid bl a utnyttjas som garage. Foto: Försvarsstaben*

om samhället överhuvud skall fungera”.<sup>28</sup> Passusen är av stor betydelse.

Marspromemorian innebar en helt annan syn på dessa avvägningsfrågor, med mycket långt gående förslag i fråga om utrymning (se vidare nedan). Marspromemorian var ett av de underlag den sedan 1953 sittande civilförvarsutredningen hade att ta ställning till. Utredningen inhämtade yttranden över marspromemorian, bl a från myndigheter med ansvar för folkförsörjningen i händelse av krig, och lade i november 1955 fram ett delbetänkande med egna riktlinjer beträffande utrymnings- och skyddsrumspanläggningen. Ett andra delbetänkande lades fram 1958 och resulterade i en proposition 1959, men detta gällde i första hand civilförsvarets skadeavhjälpande organisation och fredsorganisation, frågor som i detta sammanhang är av mindre betydelse. Civilförvarsutredningens första delbetänkande utsattes för betydande kritik av flera remissinstanser. I en proposition 1956 skis-

serades en lösning på utrymningsfrågan som avvek både från marspromemorian och utredningen. Här kan det därför vara värdefullt att relativt utförligt redovisa marspromemoriens, civilförsvarsutredningens och propositionens syn på utrymningsfrågan.

Som redan nämnts anger marspromemorian att civilförsvarets främsta uppgift bör vara att vidmakthålla motståndskraften genom att skydda människorna, utöver detta skall civilförsvaret även skydda samhällsviktiga funktioner.<sup>29</sup> Marspromemoriens hotbild är anfall med vätevapen mot de större städerna, samt med andra vapen mot mindre mål, anfall där man inte kan påräkna sådan förvarningstid att befolkningen hinner uppsöka skydd. Risken är därför enligt promemorian att landet drabbas av förlamande massförluster i samma ögonblick som kriget inleds. Man talar om att befolkningen i de största städerna praktiskt taget skulle kunna utrotas. Linjerna i marspromemoriens förslag till utrymningsplanläggning är följande:

- Tätorternas befolkning bör minskas till ca 15 000 varvid de inte längre bör vara lockande mål för terrorbekämpning.
- Endast Stockholm, Göteborg och Malmö skulle behöva ha en större kvarvarande folkmängd, sysselsatt i krigsviktig produktion, brandtjänst etc (befolkningsmängden uppskattas till 50 000, 35 000 respektive 20 000).
- Inalles skulle 2,5 milj (av en befolkning på ca 6 milj) utrymmas, vilket skulle förutsätta en radikal förändring av existerande planer.
- Utrymning skulle bestå av två led: *beredskapsutrymning* omfattande ca 50 % av befolkningen i berörda orter och *krigsutrymning* omfattande övriga ner till ovan nämnda tak. Krigsutrymningen skulle kunna ske på några timmar. Beredskapsutrymning skulle omfatta ca 1,7 milj och krigsutrymning ca 750 000.

1953 års civilförsvarsutredning skiljer sig från marspromemorian både i synen på civilförsvarets målsättning och på utrymningsstrategin. Vad gäller målsättningen slår man fast att civilförsvarets uppgift i första hand är av humanitär art, samtidigt som det har en utomordentligt stor betydelse för att göra Sverige motståndskraftigt i händelse av anfall.<sup>30</sup> Och utredningen fortsätter: ”Ett starkt skydd för civilbefolkningen genom ett ändamålsenligt civilförsvar och en effektiv försörjningsapparat är likaväl som effektivt militärt försvar en ofrånkomlig förutsättning för att vi





Om Du själv kan ordna transport med egen bil eller på annat sätt — bege Dig till inkvarteringsområdet på anvisad utfartsväg.

Ta med anhöriga eller grannar i bilen om det finns plats. Belamra inte sittplatserna med bagage.

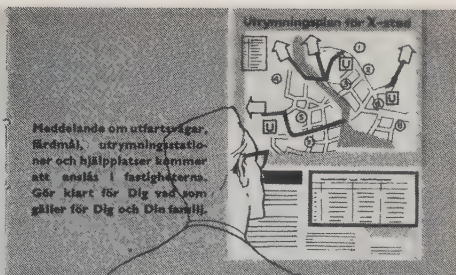
22



Om Du inte själv kan ordna transport — bege Dig till anvisad utrymningsstation. Därifrån ordnar civilförsvaret transporten till inkvarteringsområdet.



Kan Du på grund av sjukdom eller av annan anledning inte ta Dig fram till utrymningsstationen, bege Dig då i stället till närmaste hjälplplats.



Meddelande om utfartsvägar, färdenal, utrymningsstationer och hjälplplatsar kommer att anslås i fastigheterna. Gör klart för Dig vad som gäller för Dig och Din familj.

23



Om Du inte heller kan förflytta Dig till hjälplplatsen, sänd bud dit att Du behöver hjälp och kanske också bårttransport.



För krigsplacerad militär och civil personal gäller om inkallelseorder och snabbutrymning kommer samtidigt: Bege Dig ofördröjligen till den plats, som finns angiven på krigsplaceringsordern. Om Du är krigsplacerad måste alltså Din familj vara beredd att utrymma utan Din medverkan.

Från mitten av 50-talet blev utrymning den viktigaste civilförsvarsåtgärden. Allmänheten informerades om den detaljerade utrymningsplaneringen bland annat genom telefonkataloger och anslag i trappuppgångar. Broschyren "Om kriget kommer" innehöll också ett kapitel med utförliga anvisningar för hur medborgarna skulle uppträda vid en utrymning.

skola kunna värna vår frihet och självständighet."<sup>31</sup> Dessa allmänt hållna satser innehåller en grundläggande motsättning mellan marspromemorians författare och utredningen. Marspromemorian betraktar civilbefolkningens *motståndsvilja* som det primära medan utredningen ser civilbefolkningen *som sådan* som det primära skyddsföremålet, samtidigt som man understryker den betydelse som civilbefolkningens väl och ve på kort och lång sikt har för försvarsförmågan. Motsättningen bottnar i en djupgående skillnad i synen på krigets mål och medel, men detta perspektiv skall inte närmare utvecklas här.

Skillnaden i synen på civilbefolkningens roll som försvarsstrategiskt objekt eller subjekt har stor betydelse för utrymningsstra-



tegin. Utgående från marspromemorians perspektiv blir det centrala målet att få undan så stor del av befolkningen som över huvud taget är möjligt, så att terrorbekämpningen med uran- och vätevapen inte förmår paralysera motståndsviljan. Från civilförsvarsutredningens perspektiv måste utrymningens väga mot andra åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa människornas överlevnad, framför allt folkhushållets upprätthållande. I bakgrunden ligger också olika tolkningar av hotbilden, där civilförsvarsutredningen är något mindre kategorisk än marspromemorian rörande de stora terroranfallen i ett krigs inledningsskede.<sup>32</sup> Civilförsvarsutredningen är också uppenbarligen mer intresserad än marspromemorians författare av den civila motståndsförmågan på sikt liksom av samhällets möjligheter att då understödja krigsmakten.

Civilförsvarsutredningen anser alltså att utrymningsplanläggningen inte kan drivas lika långt som marspromemorian föreslår: "Skulle försörjningssvårigheterna bli så stora, att nödtorftigt uppehålle ej går att ordna för befolkningen eller att försvarsansträngningarna i andra avseenden ej får det tillskott av materiel och förnödenheter, som krigföringen kräver, kan i och för sig berättigad önskan att vidtaga utrymningsåtgärder icke tillgodoses."<sup>33</sup> Denna uppfattning grundas bl a remissvar på marspromemorian. Utredningen redovisar även en rad argument av mer praktiskt slag mot den i promemorian föreslagna krigsutrymningen. Det kan vara intressant att redovisa dessa, eftersom de dyker upp senare och i ett annat sammanhang. Huvudkritiken är att krigsutrymningen binder upp myndigheternas handlingsfrihet genom att utrymningen samtidigt innebär att produktion och försörjning skadas. Risker för kaos vid en snabb krigsutrymning skulle också vara uppenbar, t ex om utrymningsvägar sammanföll med dem som behövdes för militära ändamål. Väder, väglag och mörker kan bidra och fordonsanhopningar från olika utrymningsorter kan gå in i varandra. "Ett dylikt svaghetstillstånd kan komma att utnyttjas av en angripare, som för angreppet väljer den tidpunkt, då fordonsanhopningarna är som störst på vägar- na."<sup>34</sup> Mot bakgrund av denna kritik tillbakavisar civilförsvarsutredningen marspromemorians riktlinjer för krigsutrymning och redovisar istället egna sådana:

- Beredskapsutrymning omfattande ca 50 % av befolkningen i orter med över 50 000 innevånare.
- Beredskapsutrymning av vissa grupper (ca 35 %) i städer med mellan 20 000 och 50 000 innevånare.



*Möjligheterna att snabbt utrymma större tätorter prövades i särskilda utrymningsövningar. Bilden är tagen under en övning i Västeråstrakten 1960. Foto: Försvarsstaben*

Omflyttning av resterande befolkning (förvärvsarbetande) från stadskärnor till ytterområden.

— Ingen utrymning i städer under 20 000 innevånare.

Som en reservmöjlighet för den händelse att den planmässiga utrymningen inte hunnit genomföras skall snabbutrymning förberedas, men denna måste till stor del bygga på improvisationer och enskilda initiativ. Som stöd för sina planeringsförslag redovisar utredningen ingående stadsanalyser av befolkningsstruktur, krigsviktig verksamhet, skyddsmöjligheter etc. Sammanlagt skulle antalet berörda av utrymningsplanerna här sjunka till 1,4 miljoner.

Utredningens betänkande kommenterades av en stor mängd remissinstanser. I detta sammanhang är det främst av intresse att studera reaktionen från marspromemorians upphovsmän, alltså

krigsmakten och civilförsvarsstyrelsen. Överbefälhavaren vidhåller således att civilförsvarets primära uppgift skall vara att ge totalförsvaret tillräcklig styrka och att, om så sker, även de viktiga humanitära kraven därmed tillgodoses.<sup>35</sup> Vad gäller utrymningsstrategin hävdar ÖB att sådana förluster som skulle kunna leda till ett totalt sammanbrott icke får riskeras, även om en avvägning måste ske mellan kravet på skydd och på samhällsviktig verksamhet. Chefen för flygvapnet, som här biträds av ÖB, uttrycker detta på så sätt att det för skyddet mot terroranfall är av utomordentligt stor betydelse att kraven på näringslivet inte överdrivs.<sup>36</sup>

Civilförsvarsstyrelsen ansluter sig till utredningens standpunkt i frågan men betonar att långt gående utrymning i och för sig vore önskvärd, en avvägning måste dock ske mellan detta behov och de praktiska möjligheterna, liksom behovet av krigsproduktion.<sup>37</sup> Remissyttrandena från marspromemorians bägge författare skiljer sig alltså betydligt i graden av kritik mot utredningen, vilket torde kunna ses som en indikation på vem som haft störst inflytande på promemorians utformning.

Propositionen 1956 avviker i väsentliga stycken från såväl marspromemorian som civilförsvarsutredningen. Inledningsvis görs en markering av risken för kärnvapenkrig. Departementschefen tar upp kärnvapnens avskräckande effekt och hänvisar till ett uttalande av statsministern 1954, där det framhålls att det är en farlig illusion att tro att medvetenheten om förstörelsemedlens verkningar skulle kunna förhindra krig, och att det förefaller sannolikt att kärnvapnen skulle utnyttjas i händelse av ett stor-  
krig.<sup>38</sup> Departementschefen är vidare kritisk mot utredningen för att denna i alltför liten utsträckning beaktat hotet om anfall med vätevapen också mot andra orter än Stockholm.<sup>39</sup> Departementschefen hävdar dock att civilförsvaret alltså är meningsfullt och att hotet från vätevapnen måste ligga till grund för en planläggning inriktad på praktiskt taget fullständig utrymning av de större städerna, där endast personal i utomordentligt krigsviktig verksamhet får kvarstanna.<sup>40</sup>

Den utrymningsplanläggning som föreslås i propositionen presenteras som en avvägning mellan dessa krav, som anses gå längre än marspromemorian, och de praktiska möjligheterna att genomföra utrymningen. Propositionen förespråkar en flexibel planläggning som utgår från två alternativa förutsättningar: att beredskapstid står till förfogande och att utrymningen måste ske snabbt. Utrymningsplanläggningen skulle bli mer omfattande än vad utredningen föreslagit men samtidigt medge en större hand-

lingsfrihet för beslutsfattarna än vad marspromemorians förslag skulle inneburit. I korthet kan propositionens förslag sammanfattas i följande punkter:

- För större städer och vissa andra utsatta områden skall successiv utrymning planeras.
- Successiv utrymning skall dels innehålla beredskapsutrymning, där ca 50 % av fredsbefolkningen evakueras, dels slutlig utrymning, där praktiskt taget all befolkning evakueras.
- Som ett alternativ mellan beredskapsutrymning och slutlig utrymning kan omflyttning av kvarblivande befolkning till ytterområden bli aktuell.
- Ett alternativ till successiv utrymning skall vara snabbutrymning av hela befolkningen på orten.

En viktig skillnad gentemot utredningen är att planeringen för snabbutrymning skall ges hög prioritet. När det gäller huvudkritiken mot marspromemorian, inverkningarna på krigsförsörjningen, menar propositionen att detta bör tas upp i särskild ordning. Uppenbarligen spelar det ingen avgörande roll vid utformningen av riktlinjerna för utrymningsplanläggningen.

Sammanfattningsvis gäller motsättningarna om hur långt och i vilka former utrymning av tätorter skall planeras grundläggande frågor om anpassning till kärnvapenmiljön. Såväl de militära myndigheterna som regeringen lägger stor vikt vid ett i det närmaste obegränsat kärnvapenhot — inga övre gränser anges eller antyds — och möjligheterna, eller snarare nödvändigheten av, att samhället kan förberedas så att man kan undandra sig anfallens verkningar i tillräckligt hög grad för att fortsatt motstånd skall vara möjligt. Civilförsvarsutredningen, samt myndigheter inom det ekonomiska försvaret, företräder en delvis annan syn, där hotet framhålls som något mindre och där också andra aspekter av sårbarheten, framför allt krigsproduktion och folkförsörjning tas in som en begränsande faktor för en långt driven utrymningsstrategi. Man för här ett resonemang i termer av ett nollsummespel där utrymning över en viss nivå hotar att undergräva försvarsförmågan på ett annat område. För både marspromemorian och propositionen framstår dock det omedelbara hotet som så monumentalt att dessa hänsyn måste skjutas åt sidan.

Motsättningarna gäller alltså en principiell fråga, som under 50- och 60-talet får en allmän giltighet, nämligen gränserna för samhällets motståndsförmåga mot yttre påfrestningar. Frågan ställs dock inte uttryckligen i den diskussion som här förs om



utrymningen, men det är värt att notera att ingen av de inblandade drar ut de fulla konsekvenserna av vätevapnens verkningar vad gäller drivande radiak, kvardröjande strålning och sekundära effekter på produktions- och distributionsapparaten. Existensen av dessa verkningar omnämns dock, vilket visar att de inte är okända. Debatten om utrymningsstrategin 1955—56 rör sig mycket nära, i själva verket framme vid, den omslagspunkt där försvar mot alla former av hot inte längre framstår som möjligt. 1957 börjar man de facto passera gränsen.

## 7.2 Kampanjfasen 1957—61

Nästa text i serien är Överbefälhavarens utredning ÖB-57, framlagd på uppdrag av 1955 års försvarsberedning. Åren 1954—57 kännetecknades av en snabb upprustning på kärnvapenområdet. USA gick in för en ny försvarsdoktrin som i stor utsträckning grundades på kärnvapen och flygstridskrafter, kärnvapen integrerades också i det konventionella försvaret, bl a i Europa. Den svenska debatten, som varit lam under 1955 och 1956, tilltog kraftigt 1957 redan innan ÖB-utredningen lades fram. Denna debattmiljö måste beaktas, eftersom utredningens argument för anskaffning av kärnvapen i stor utsträckning torde vara utformade i polemik mot motståndarnas då redan kända huvudargument.

ÖB-57 har en väsentligt annorlunda uppläggning än ÖB-54. Enligt uppdraget från 1955 års försvarsberedning och departementschefen skulle Överbefälhavaren utreda fyra lägre ekonomiska nivåer jämfört med ÖB-54. Dessa presenterades tillsammans med Överbefälhavarens eget förslag, som låg i linje med ÖB-54. Ett viktigt element i utredningen är argumentationen för det sistnämnda förslaget. Men det som i övrigt kännetecknar ÖB-57 är kärnvapenfrågan. Frågan var redan väckt i och med ÖB-54 och debatten hade kommit igång på allvar, bl a hade fler av de böcker som kärnvapendebatten gav upphov till utkommit.<sup>41</sup> Detta kan vara en förklaring till att argumentationen kring kärnvapenfrågan, framför allt dess militära aspekter, är relativt kortfattad i ÖB-57, på flera punkter mindre detaljerad än i ÖB-54 och t o m ÖB-47. Ett annat skäl kan vara att ÖB-57 driver linjen att kärnvapenbeväpning för det svenska försvaret egentligen är en självklarhet. Således noteras det i samband med prognosen på längre sikt att ”man har genomgående eftersträvat utsträcka den

mot den tidigaste tidpunkt, då vår krigsmakt kan få atomvapen tillverkade i Sverige, dvs slutet av 1960-talet".<sup>42</sup> Försöket att framställa kärnvapenfrågan som "när?" och "hur många?" snarare än "ja eller nej?" framskymtar också i konstaterandet att medel för anskaffning av kärnvapen har avsatts i samtliga planeringsnivåer som studerats, dvs kärnvapenfrågan skall inte vara beroende av valet av kostnadsnivå för försvaret.

Den tekniska utvecklingens betydelse framhölls redan i ÖB-54, även om det i första hand var en handlingsberedskap som efterlystes. I ÖB-57 framhålls den tekniska utvecklingen ännu starkare. Tekniken beskrivs som den viktigaste förändringsfaktorn och det är inte längre handlingsberedskap utan handling som erfordras. I genomgången av den militärtekniska utvecklingen sedan 1954 — vilken som tidigare noterats kommer före det militärpolitiska avsnittet — påpekas att båda stormakterna redan har så mycket kärnvapen att de inte behöver reserveras för särskilt viktiga mål och inte längre kommer att kunna betraktas som exklusiva vapen.<sup>43</sup> Vidare poängteras att uranvapen och skrena vätevapen torde kunna användas utan att radioaktiviteten inverkar hämmande. ÖB-57 räknar dock med att vätevapen främst kommer att användas vid interkontinental krigsföring.<sup>44</sup>

ÖB-57 redovisar, vilket är ovanligt, avvikelser från de beräkningar som gjordes i ÖB-54. Tillgången på kärnvapen har ökat snabbare än beräknat, flera allierade har erhållit eller fått löfte om vapenbärare för kärnvapen. Sveriges egna möjligheter att framställa kärnvapen har också, enligt ÖB-57, kommit i en klarare dager. Det är, menar man, möjligt att med överkomliga personella och ekonomiska satsningar framställa laddningar som kan anpassas till inhemska vapenbärare.<sup>45</sup> De slutsatser av teknikutvecklingen som har störst betydelse för det svenska försvaret är den allt större betydelsen av kärnvapen och robotvapen. Denna nya bild av den tekniska utvecklingen påkallar enligt ÖB-57 jämkningar i 1954 års förslag till riktlinjer för krigsmaktens utveckling.

Liksom i ÖB-54 tas frågan om eventuell användning av kärnvapen upp på ett indirekt sätt, det förekommer ingen samlad redovisning av skäl för respektive emot olika antaganden. Det tas för givet att kärnvapen kommer att användas i ett storkrig, men i fråga om lokala krig är det mer tveksamt. Ett av skälen är enligt ÖB-57 att tendensen hos stormakterna att koncentrera sig på vapen med stor förstörelseförmåga kan göra det svårare för dem att ingripa i lokala konflikter.<sup>46</sup> Frågan om kärnvapenanfall mot

Sverige får en mer motsägelsefull behandling. Således konstateras i avsnittet om den tekniska utvecklingen att "det är troligt att en fiende, vid angrepp mot oss, kommer att använda de medel, bl a atomvapen, som snabbast leder till att han uppnår sina syften".<sup>47</sup> Å andra sidan förs ett resonemang i samband med tänkta förlopp i ett storkrig som går ut på att Sverige skulle dras in i ett lokalt krig vilket *inte* eskalerar till storkrig och ömsesidiga kärnvapenangrepp.<sup>48</sup> Tydligt förutsätts här att Sverige isolerat skulle angripas med kärnvapen, men detta sägs inte rent ut. Än mer komplicerad blir inställningen i det avsnitt som innehåller synpunkter på kärnvapenfrågan, där det förs ett resonemang som går ut på att risken för att Sverige skulle utsättas för kärnvapenangrepp ökar om Sverige inte självt förfogar över sådana vapen.<sup>49</sup> Om Sverige förfogade över kärnvapen skulle alltså, enligt ÖB-57, en slags ömsesidig avskräckning kunna etableras.

De intrikata politisk/psykologiska frågor som bl a hänger samman med trovärdigheten i avskräckningen och frågan om första användning av kärnvapen utvecklas inte. ÖB-57 förefaller på denna punkt föra en något flytande argumentation mellan ståndpunkterna att ett krig skulle innebära kärnvapenangrepp och att kärnvapenangrepp skulle kunna undgås. Orsaken till denna oklarhet torde bl a stå att finna i de hänsyn som ÖB-57 måste ta till kärnvapendebatten, och som nödvändiggör ett avståndstagande från vedergällningsstrategier. Kärnvapnen framställs som ett relativt ordinärt styrketillskott och kan därför inte beskrivas som ett avskräckningsmedel i sig. En annan orsak till oklarheten kan vara att ÖB-57 argumenterar både för en allmän anpassning av försvaret till kärnvapenhotet och en anskaffning av svenska kärnvapen, där den första åtgärden förutsätter att kärnvapenhotet framstår som mycket sannolikt medan den andra åtgärden förutsätter att det är möjligt att minska hotet.

Liksom i ÖB-54 poängteras att flyg- och fjärrvapenangrepp med kärnvapen framstår som en allt farligare betvingelsemetod. Men ÖB-57 gör här en delvis annan betoning än föregångaren. En angripare kan, enligt ÖB-57, tillgripa terrorbekämpning och då även utnyttja vätevapen, men samtidigt görs invändningen att "det är svårt att se i vilket sammanhang en dylik bekämpning är motiverad med hänsyn till de sannolika syften, som en fiende kan ha vid angrepp mot vårt land".<sup>50</sup> Vidare konstateras att Sverige i vart fall kan räkna med att bli utsatt för hot om anfall med vätevapen. Angrepp som syftar till att slå sönder landets försörjning bedöms som mindre sannolika, eftersom de verkar alltför

långsamt. Ett sannolikare syfte med flyg- och fjärrvapenanfallen är att mer direkt påverka Sveriges förmåga att föra krig, anfallen kan då tjäna som förberedelse för en invasion. Det psykologiska perspektivet på terroranfallen, risken för att motståndsviljan skulle brytas, framhålls inte i ÖB-57.

Trots att risken för flyg- och fjärrvapenanfall anses ha ökat framhåller ÖB-57 viktiga begränsningar i detta hot. Hot om insats av vätevapen är inte trovärdiga och sannolikast är att bekämpningen riktar sig mot totalförsvaret. Här har i praktiken de renodlade terroranfallen med kärnvapen, som tillmättes stor betydelse i ÖB-54 och "Marspromemorian", utgått ur hotbilden. Det anförda skälet är att vapnen är alltför destruktiva, vilket dock inte helt överensstämmer med den karaktäristik av de "rena" vätevapnen som görs tidigare i utredningen. Denna förändring är betydelsefull, eftersom den signalerar en principiell förändring i synen på kärnvapnen där vissa typer av insatser hamnar "ovanför" hotbilden. Några möjliga orsaker till detta skall beröras nedan.

Resonemanget rörande invasion är i stora drag detsamma som i ÖB-54. Betydelsen av kärnvapen betonas starkt, både för den anfallande och den försvarande. Försvar utan kärnvapen framstår som i det närmaste utsiktslöst mot en angripare som förfogar över dem. Innehav av kärnvapen framhålls som Sveriges enda möjlighet att göra striden jämn.<sup>51</sup> Men innehav av svenska kärnvapen omöjliggör inte en invasion, som i stället kan ta formen av infiltration med ett stort antal små förband, understödda av kärnvapeninsatser.<sup>52</sup> Svenska kärnvapen utgör alltså enbart ett oundgängligt komplement till, inte en ersättning för, det konventionella försvaret, enligt resonemanget i ÖB-57.

ÖB-57 har alltså, liksom föregångarna, med de två perspektiven på kärnvapnen, som självständiga stridsmedel respektive understödsvapen på slagfältet. Men i ÖB-57 finns en förskjutning mellan perspektiven, där kärnvapnens betydelse som självständigt stridsmedel, både mellan stormakterna och gentemot Sverige tonas ner. I stället betonas den militära nyttoanvändningen. Frågan är hur denna förskjutning i perspektivet bäst skall förklaras. Påverkan från det strategiska tänkandet utomlands i första hand i USA har flera gånger tidigare tagits upp i detta arbete. Här är det dock tveksamt om det går att argumentera för en sådan påverkan. Eisenhower-administrationen som trädde till 1953 formulerade under utrikesministern John Foster Dulles doktrinen om massiv vedergällning, en doktrin som också återspeglades i det försvars-



politiska program som lanserades 1956, som bl a innebar en ökad satsning på kärnvapen på de konventionella styrkornas bekostnad. Kritiken mot den massiva vedergällningen tilltog dock i den allmänna debatten.<sup>53</sup> ÖB-57 är tydligt påverkad både av det amerikanska upprustningsprogrammet och av de sovjetiska satsningarna på kärnvapenområdet i den militärtekniska analysen, som betonar satsningen på kärnvapenkrigföring. Det är därför förmodligen för tidigt att 1957 tala om någon avgörande påverkan från den framväxande teorin om begränsade krig.

Mer näraliggande är förmodligen förklaringen att den svenska debatten om kärnvapenprogrammet utgjorde den främsta styrande och begränsande faktorn för argumentationen. Motståndarsidans argument gick bl a ut på att det svenska försvarets meningsfullhet kommit i en helt ny dager i och med vätevapnen.<sup>54</sup> ÖB-57 blev det därför nödvändigt att nedtona risken för denna typ av kärnvapenanschlag som alltså riskerade att få hela det svenska försvaret — inklusive kärnvapenprogrammet — att framstå som meningslöst. För att de svenska kärnvapnen skulle framstå som meningsfulla måste därför en distinktion göras mellan vätevapen och uranvapen, mellan den strategiska kärnvapenkrigföringen och taktisk/operativ kärnvapen användning.<sup>55</sup> ÖB-57 hade också hela tiden att ta hänsyn till att det konventionella försvaret inte skulle framstå som meningslöst. Mot bakgrund av debattsituationen 1957 framstår resonemanget från 1954—55 om risken för en kollaps i motståndsviljan som utomordentligt riskabelt ur överbefälhavarens perspektiv, och det är knappast förvånande att det fått försvinna i ÖB-57, tillsammans med åtskilligt annat som kunde vara kontraproduktivt i debatten (se t ex diskussionen om luftförsvaret nedan).

De åtgärder som förespråkas i ÖB-57 är desamma som i ÖB-54, alltså luftförsvaret, civilförsvaret, anpassning av försvaret och egna kärnvapen, men både argumentationen och den relativa vikt som läggs på de olika åtgärderna har förändrats.

*Luftförsvaret* anges få en minskande skyddande effekt i hemortsförsvaret om angriparen använder kärnvapen, medan det fortfarande framhålls som ett nödvändigt element i invasionsförsvaret.<sup>56</sup> Detta återspeglar både den ovan redovisade synen på kärnvapenhotet och på tekniska förhållande att försvar mot flyg- och fjärrvapenanschlag blivit allt svårare.<sup>57</sup> Luftförsvarets främsta relevans står alltså att finna inom invasionsförsvaret, vilket utgör en förändring jämfört med ÖB-47 och ÖB-54. Ett annat argument,

som kan kallas F-båtsargumentet, har tillkommit: Ett effektivt luftförsvar kan tvinga angriparen att använda sina modernaste luftstridsmedel, vilka i första hand är avsedda att användas mot huvudmotståndaren.<sup>58</sup> Luftförsvaret omfattar liksom i ÖB-57 kategorierna offensivt luftförsvar, defensivt luftförsvar över eget område och skyddsåtgärder. Offensivt luftförsvar har nedtonats i förhållande till ÖB-54, även om det framhålls att den offensiva komponenten även i framtiden måste tillmätas stor betydelse, inte minst för möjligheterna att förstöra framskjutna utskjutningsramper och styrstationer för robotar.<sup>59</sup> Användning av taktiska kärnvapen i offensivt luftförsvar nämns inte. Skälet till detta är uppenbart; Frågan om offensivt utnyttjande av svenska kärnladdningar spelade en viktig roll i debatten och ÖB-57 för ett långt resonemang där den defensiva karaktären hos de tilltänkta svenska kärnvapnen understryks, liksom slutsatsen att dessa vapen just på grund av sin defensiva karaktär inte riskerar att dra in Sverige i ett krig.<sup>60</sup> Ett annat bakomliggande skäl torde också vara förändringen av de sovjetiska offensiva flyg- och robotstridskrafterna med ökad räckvidd och därmed möjligheter att angripa mål i Sverige från en tillbakadragen basering.

*Civilförsvaret* behandlas på i stort sett samma sätt som i ÖB-54, det civila samhället framhålls dock inte på samma sätt som en achilleshäl.

*Anpassningen till kärnvapenhotet* framhålls starkt: "Hela krigsmakten måste anpassas efter den ökade risken för anfall med atomvapen."<sup>61</sup> Karaktären av anpassningen — utspridning, skydd och rörlighet — är densamma som diskuteras i ÖB-54, men behandlingen av frågan är mindre detaljerad. Viktiga avvägningsfrågor rörande försvarets framtida karaktär, framför allt attackflygets och flottans relativa roller i invasionsförsvaret, behandlas utan att kärnvapnen spelar någon större roll i resonemanget. Anpassningen av försvaret gäller inte, som i ÖB-54, enbart hur en angripare som utnyttjar kärnvapen skall mötas. I stället rör det sig om anpassningen till det flexibla ytkrig som skisseras i den situation där bägge parter förfogar över kärnvapen, och där alltså såväl angripare som försvarare måste uppträda med hänsyn till dessa vapen.<sup>62</sup> Förändringen här ligger helt i linje med den betydelse som tillmäts den fjärde åtgärden: anskaffningen av svenska kärnvapen.

*Svenska kärnvapen* står som tidigare nämnts i centrum för argumentationen, och här talas inte längre allmänt om nya vapen som i ÖB-54. Åtskilliga av argumenten i ÖB-57 för anskaffning av kärnvapen har redan nämnts, liksom tendensen att få dem att framstå som självklara, knappast nödvändiga att diskutera. Detta sistnämnda drag är iakttagbart i de allmänna militära och strategiska resonemangen, argumentationen för anskaffning är i stor utsträckning koncentrerad till det särskilda avsnittet "Synpunkter på atomvapenfrågan". Grundargumenten är desamma som i ÖB-47 och ÖB-54 rörande den militära nyttan, möjligheterna att tvinga angriparen till utstpridning osv, men i ÖB-57 är det inte så mycket nyttan som nödvändigheten med kärnvapenbeväpningen som framhålls, inställningen till försvar utan kärnvapen är här mer negativ än i ÖB-54.<sup>63</sup> Också detta kan ses som en relativt naturlig följd av strävandet att ställa kärnvapenfrågan på sin spets ("nu eller aldrig").<sup>64</sup> Argumenten för kärnvapen, som de presenteras i ÖB-57, kan sammanfattas i följande punkter:

- Kraftsplittringsargumentet, av samma slag som i föregående utredningar men med det viktiga tillägget att kärnvapnen innebär att balans mellan vanliga stridsmedel återställs.
- Effektivitetsargumentet. Detta är nytt och går ut på att kärnvapnen är billiga och kan åstadkomma effekter som aldrig kan uppnås med en koncentrerad insats av konventionella vapen.
- Avskräckningsargumentet. Detta är också nytt och går ut på att historiska exempel anses visa att två krigförande som förfogat över samma slags vapen avstått från att använda dem, medan däremot de använts när ena parten saknat dem.
- Jämlikhetsargumentet. Detta argument, som också är nytt, går ut på att den svenska krigsmakten inte skall behöva möta en fiende med sämre vapen än vad denne förfogar över.

Dessa är de huvudsakliga argumenten. Det förekommer fler, som bl a har karaktären av betmötande av kritik från motståndarlägret, men de spelar inte en lika framträdande roll.

Som redan påpekats har ÖB-57 i samtliga utredda alternativ avsatt medel för ett kärnvapenprogram. Storleken på dessa medel anges emellertid inte i utredningen, förutom ett relativt obetydligt belopp (sammanlagt 54 milj de fyra första budgetåren) till forskning.<sup>65</sup> Tidsramen är att Sverige mot slutet av 60-talet skall kunna förfoga över kärnvapen. För detta krävs, enligt ÖB-57 investeringskostnader på 300 miljoner fördelade på 7 år och produk-

tionskostnader på ca 10 miljoner per laddning. Till detta skulle komma anslag till forskning och försök. ÖB-57 uppger att "undersökningar beträffande möjligheterna för svensk atomvapentillverkning har utförts och pågår alltså".<sup>66</sup> Något fullständigt underlag föreligger dock inte. ÖB understryker att erforderliga undersökningar snarast måste inledas. De konkreta äskanden rörande atomvapenfrågan som ÖB-57 förebadar gäller därför två områden: forskningen och vapenbärarna (mark-mark missiler). Största delen av den konkreta striden kring kärnvapenfrågan kom att gälla dessa bägge områden. Successivt blev forskningsfrågan den avgörande med den intrikata gränsdragningen mellan skyddsforskning och konstruktionsforskning.

Sammanfattningsvis kan det alltså sägas att ÖB-57 utgör kulmen på en argumentationslinje vars grunddrag kan urskiljas redan i ÖB-47 och som betraktar kärnvapnen som ännu en vapenteknisk innovation som det svenska försvaret måste anpassas till, liksom de pansrade stridsfartygen, stridsflyget och den rörliga markkrigföringen. Men det finns viktiga skillnader mellan argumentationen i ÖB-57 och de tidigare utredningarna, även om grunddragen är desamma. I ÖB-57 är inte längre kärnvapenfrågan odelad, visserligen betraktas kärnvapen fortfarande såväl som ett hot som en möjlighet, och försöken att exploatera möjligheten drivs mot sin spets. Men samtidigt finns antydningar om att det inte längre skulle vara möjligt att fullt ut möta hoten. Medan ÖB-54 kraftigt argumenterade för omfattande ingrepp i samhällsutvecklingen för att undanröja det hot mot den "civila" flanken som kärnvapenangrepp i stor skala skulle innebära, gör ÖB-57 tydliga försök att tona ner betydelsen av dessa hot och åtgärderna för att möta dem: Försvaret har gett upp kapplöpningen med stormakternas kärnvapenarsenaler, och terroranfall med vätevapen har avförts som mindre sannolikt.

Samtidigt har emellertid också argumentationen kring den militära nyttan av kärnvapen skärpts. Kärnvapen framställs inte längre som ett komplement till det svenska försvaret, utan som ett nödvändigt och självklart led i en modernisering och anpassning av hela försvarsstrukturen till det nukleära slagfältet, där bägge parter förfogar över och är beredda att använda kärnvapen.

Som påpekats ovan innehåller resonemangen i ÖB-57 på några punkter motsägelser och oklarheter, vilka är mer framträdande än i de tidigare texterna. Dessa brister i konsistensen kan vara betydelsefulla för möjligheterna att förstå förändringen i doktrinen vad gäller inställningen till kärnvapnen. Genom att de kan



ses som ett tecken på spänningar i doktrinen. Men motsägelser och oklarheter kan också tolkas i ett annat sammanhang. Som jag tidigare diskuterat spelar såväl beroendet av legitimering av t ex organisatoriska mål som olika slag av irrationella faktorer en roll i sammanhanget. Och i fråga om kärnvapenargumentationen måste dessa beroenden tillmätas en speciell betydelse.

Det är trivialt att påpeka att argumentationen i kärnvapenfrågan i ÖB-57 inte är en strikt logiskt och förutsättningslöst uppbyggd studie som utmynnar i vissa slutsatser. Här kan ÖB-57 kontrasteras mot den i ÖB-47 redovisade FOA-studien, med dess resonerande framställning, reservationer och försiktiga slutsatser, underbyggda i det föregående resonemanget. ÖB-57 är en pläderande text, som i stor utsträckning bygger på påstående vars hållbarhet inte kan provas. Utgångspunkten är att det svenska försvaret måste utrustas med kärnvapen, och den intensiva allmänna debatten i frågan kommer då att bli den främsta bestämmande faktorn för resonemangets utformande. Argument av olika valör, karaktär och nivå staplas på varandra och relationerna mellan de olika argumenten blir oklar.

Mot bakgrund av denna tolkning kan det vara något poänglöst att alltför mycket söka efter ett bakomliggande mönster i resonemanget, ett bakomliggande mönster som alltså skulle utgöra en inte explicit uttryckt syn på kärnvapenfrågan. Den speciella pläderande karaktären i ÖB-57 kan alltså utgöra något som närmast bör betecknats som en irrationell faktor ur ett formellt perspektiv: Till exempel är det således möjligt att förklaringen till att ÖB-57 skjuter hotet från vätevapnen åt sidan med ett ganska oprecist resonemang om det osannolika i sådana anfall helt enkelt är att motståndarsidan i sin argumentation understrukt att hotet från vätevapnen gör svenska kärnvapen till meningslösa knallpulverskott. De argument som motståndarsidan tog upp kan alltså i stor utsträckning ha verkat styrande på valet och utformningen av argumenten i ÖB-57.

Men detta gör inte argumentationen i ÖB-57 i motsvarande grad mindre intressant för analysen av förändringen i doktrinen. I kapitel två berördes den av bl a Katarina Brodin utvecklade tesen om att den uttalade doktrinen binder aktörernas handlingsfrihet. Självklart är denna bindning starkast i fråga om hur doktrinen fortsättningsvis formuleras, speciellt om aktören är mån att demonstrera kontinuitet i resonemangen och är obenägen att vidgå felaktiga slutsatser. ÖB-57 tar således under tryck av det rådande debattläget ställning i en rad frågor kring själva huvud-

frågan: de svenska kärnvapnen. Dessa ställningstaganden blir därmed sammanbundna med slutsatsen att Sverige oundgängligen måste anskaffa kärnvapen. Bindningarna får rimligen effekter åt bägge hållen, i vart fall på kort sikt, eftersom de militära myndigheterna knappast vill framstå som inkonsekventa i sina resonemang. Eller, för att uttrycka det klarare, slutsatser om t ex lärdomar från andra världskriget kan under trettio år förändras så att deras innebörd blir den diametralt motsatta. Detta har ingen betydelse för uppfattningen om konsistens och kontinuitet i resonemangen, därför att förändringen ägt rum över så lång tid. Förmodligen var de tjänstemän som formulerade de nya tolkningarna inte ens medvetna om att deras föregångare uttryckt något helt annat. Däremot är förändringar från en utredning till en annan underkastade helt andra restriktioner, eftersom den närmast föregående utredningen i många avseenden är utgångspunkt och referensram för den nya. Också vad gäller personer finns här en helt annan kontinuitet. Det finns anledning att återknyta till detta resonemang längre fram i samband med kärnvapenfrågans avveckling under period tre.

### *Forskning och vapenbärare*

På grund av kärnvapenfrågans inrikespolitiska karaktär kom knappast teserna i ÖB-57 att tas upp i det som här definierats som den deklarerade doktrinen. 1955 års försvarsberedning, som lade fram sitt betänkande i februari 1958, tog inte ställning i kärnvapenfrågan. Man konstaterade endast att kärnvapen och missiler var områden av stor betydelse för försvaret men att det fanns tekniska förutsättningar för ett visst uppskov i kärnvapenfrågan. Utvecklingen på missilområdet och inom forskningen om kärnvapnens verkningar borde dock ges hög prioritet.<sup>67</sup> Formuleringen rörande forskningen är något tvetydig. Här sägs att FOA bör erhålla medel för att kunna bedriva forskning inom atomområdet och studera olika faktorer som är av betydelse för atomvapnens verkningar. Oklarheten har uppenbarligen noterats av regeringen, som i försvarspropositionen 1958 konstaterar att det självfallet inte är fråga om en forskning med direkt sikte på konstruktion av atomvapen.<sup>68</sup> I övrigt ställer sig departementschefen bakom försvarsberedningens slutsats i kärnvapenfrågan med markeringen att frågan har många fler aspekter än de som redovisades i ÖB-57. Längre fram i propositionen understryks risken för att

Sverige skall utsättas för kärnvapenattfall, men samtidigt att Sverige har goda förutsättningar att upprätthålla ett försvar även om landet inte förfogar över egna kärnvapen. "Förmåga att undan- draga sig och motstå atomvapnens verkningar är jämte ökad slagkraft grunddragen vid förbandens utformning."<sup>69</sup> Detta synsätt står i kontrast till den tolkning som ges i ÖB-57 och är istället mer i linje med synpunkterna i ÖB-54. Resonemanget innebär att regeringen inte på samma sätt som överbefälhavaren binder försvarets meningsfullhet vid innehavet av svenska kärnvapen.

Också på en annan punkt, hemortsbekämpningen, kom regeringen att inta en ståndpunkt som skilde sig från ÖB-57. 1953 års civilförsvarsutredning lade fram sitt huvudbetänkande 1958. Betänkandet behandlade civilförsvarets organisation och angav detaljerade riktlinjer för hur denna skulle anpassas till civilförsvarets nya uppgifter.<sup>70</sup> Synen på dessa uppgifter har utredningen redovisat i sitt tidigare delbetänkande, och själva huvudbetänkandet saknar intresse i detta sammanhang. Utredningens betänkande resulterade i en proposition 1959, och i motiveringen anförde här departementschefen (inrikesdepartementet) vissa allmänna uppfattningar som är av intresse för doktrinfrågan. Motiveringen inleddes på följande sätt:

"Den väsentligaste nyheten på krigföringens område, som det andra världskriget uppvisade, var den hänsynslösa hemortsbekämpningen. Ett av dessa syften var att åstadkomma så stora förluster bland civilbefolkningen att folkets motståndsvilja knäcktes. Med hänsyn till erfarenheterna från kriget måste det anses sannolikt att det på detta sätt är möjligt att betvinga ett land utan att nedkämpa dess krigsmakt."<sup>71</sup>

Vidare konstaterar departementschefen att den militärtekniska utvecklingen efter andra världskriget framför allt varit inriktad på hemortsbekämpning (bl a hänvisas till vätebomben och robotvapnen). Försvarsmedlen har inte genomgått en sådan utveckling att de kan förhindra ett anfall, vilket ger civilförsvaret en central roll. "Med vad jag här anför har jag velat visa civilförsvarets utomordentliga betydelse för vårt totalförsvar. Det är helt enkelt så, att bryter hemmafronten samman så blir de militära ansträngningarna meningslösa,"<sup>72</sup> avslutar departementschefen.

1959 års proposition ansluter alltså till den tolkning av hemortsbekämpningen som förekom i ÖB-47 och ÖB-54 samt i civilförsvarsutredningens första delbetänkande och propositionen 1956. Det är anmärkningsvärt vilken betydelse som läggs vid erfarenheterna från andra världskriget. Synen på hemortsbe-

kämpningen och på civilförsvarets roll skiljer sig från den som redovisas i ÖB-57, särskilt tydligt är detta i fråga om hemortsbekämpningen, som till stora delar avskrivits i ÖB-57. Vid denna period kan alltså regeringen sägas stå för kontinuiteten i doktrinen vad gäller kärnvapnen: den odelade synen på kärnvapenhotet finns kvar och det svenska försvaret inriktas på att skydda sig mot dessa slag av hot, försvar utan svenska kärnvapen framhålls som möjligt. Två doktrinlinjer har alltså utkristalliserat sig: den som regeringen företräder i propositioner från 1956 till 1959 och den som redovisas utförligt i ÖB-57.

Under perioden från 1958 till 1961 var debatten om kärnvapenfrågan fokuserad till det partipolitiska planet och till den allmänna opinionsbildningen. Som ovan illustrerats kringgicks själva huvudfrågan i de texter som här definierats som den deklarerade doktrinen.<sup>73</sup> Kärnvapenfrågan togs på allvar upp först i ÖB-62, och då hade betydande förändringar inträffat i den militära tolkningen. De officiella texterna rörde sig fram till dess i periferin av kärnvapenfrågan, kring de frågor som kom att stå i centrum i beslutsprocessen och där ÖB uppenbarligen försökte framtvinga ett ställningstagande från regeringens sida. Dessa frågor gällde främst kärnvapenforskningen och vapenbärarna.

Statsutskottet behandlade 1959 en framställan från ÖB om medel för forskning för konstruktion av kärnladdningar. Utskottet avlog i enlighet med departementschefens uppfattning äskandet, bl a med hänvisning till beslutet vid 1958 års riksdag om uppskov med beslut i kärnvapenfrågan. Vidare anfördes att en avvaktande hållning i frågan var av betydelse för att understryka den vikt som Sverige fäste vid ansträngningarna att uppnå internationella avtal om provstopp och begränsning av produktion av kärnvapen.<sup>74</sup>

1960 års försvarskommitté tog inte upp kärnvapenfrågan och anförde inte heller i samband med civilförsvarets uppbyggnad några ställningstaganden av betydelse i detta sammanhang. Betänkandet innehöll dock ett PM rörande den militärtekniska utvecklingen utarbetad av kommitténs militära expertgrupp.<sup>75</sup> Promemorian bör alltså betraktas som i första hand ett utslag av de militära myndigheternas syn. Promemorian pekar särskilt på utvecklingen av små kärnladdningar för taktiskt bruk, som enligt expertgruppen kommer att spela en allt större roll vid bedömningar av militära styrkeförhållanden. I och med att kärnladdningar inordnas också i lägre förband ökar enligt expertgruppen sannolikheten för att dessa vapen kan komma att utnyttjas också



i begränsade krig. Vidare understryks utvecklingen av mark- mark missiler och de begränsade möjligheterna att med luftför- svar möta flyg- och fjärrvapenanslag med kärnvapen mot hem- orten. Expertgruppen anser att den tekniska utvecklingen i åtskil- liga fall gått snabbare än vad som förutsågs i ÖB-57, något som särskilt gäller de taktiska kärnvapnen som kan utnyttjas i en rad vapensystem. Expertgruppen drar dock inga mer detaljerade slutsatser för det svenska försvarets vidkommande. Detta sker först i ÖB-62.

### 7.3 Avvecklingsfasen 1962—1968

I januari 1962 lades Överbefälhavarens förslag ÖB-62 fram, av- seende försvarets utveckling i första hand t o m 1967/68.<sup>76</sup> Situa- tionen i kärnvapenfrågan var nu en annan än när ÖB-57 lades fram. Riksdagen beslöt och konfirmerade 1958, 1959 och 1960 den s k handlingsfrihetslinjen i kärnvapenfrågan, d v s att Sverige borde uppskjuta ett beslut om anskaffning av kärnvapen tills det internationella förhandlingsläget klarnat. Det förutsattes att de tekniska premisserna var sådana att ett uppskov var möjligt. Exakt vad handlingsfrihetslinjen skulle innebära preciserades dock aldrig av regeringen. Efter det att den socialdemokratiska atomvapenkommittén lagt fram sitt betänkande 1959 dämpades den allmänna debatten i frågan betydligt och kom i första hand att inriktas på just hur handlingsfrihetslinjen skulle tolkas. ÖB-62 lades alltså fram i en väsentligt annorlunda inrikespolitisk och debattmässig situation än ÖB-57. Även internationellt var läget förändrat. Sedan 1958 förde de tre ursprungliga kärnvapenmak- terna förhandlingar om ett provstopp. I USA hade teorin om begränsade krig fått ett starkt genomslag.

Det kan naturligtvis diskuteras om ÖB-62 bör klassificeras som tillhörande kampanjfasen eller avvecklingsfasen i diskussionen om kärnvapendoktrinen. En lång rad militära argument för an- skaffning av svenska kärnvapen presenteras i ÖB-62, resone- mängen är på några punkter mer ingående än i ÖB-57. Kravet på anskaffning står också fast. Men samtidigt förs i ÖB-62 resone- mang om framtida krigs natur, om eventuell användning av kärnvapen och av det konventionella försvarets betydelse som tydligt avviker från resonemängen i ÖB-57. Särskilt blir den sammantagna bilden en annan. Av detta skäl har ÖB-62 här kommit att betraktas som inledningen till avvecklingsfasen. I det

följande skall argumentationen struktureras, framförallt för att åskådliggöra avvikelser från resonemangen i ÖB-57.

Som påpekats i tidigare kapitel återgår ÖB-62 till att redovisa den militärtekniska utvecklingen efter det militärpolitiska läget.<sup>77</sup> Det militärtekniska avsnittet överensstämmer i stora drag med synpunkterna som den militära expertgruppen lämnade till 1960 års försvarskommitté. Huvudpunkterna vad gäller kärnvapen är i ÖB-62 utvecklingen av taktiska kärnvapen med begränsad verkan — vilket anges ha gått snabbare än vad som förutsågs i ÖB-57 — samt en förväntad utveckling av ”rena” väteladdningar, dvs fusionsladdningar utan en uranladdning som ”tändhatt”. Utvecklingen av de små kärnladdningarna medför, enligt överbefälhavaren, att dessa vapen kan få en allt större spridning i de militära organisationerna, även till lägre förband än division. Utvecklingen av ballistiska robotar betonas också, liksom Sovjetunionens förmodade överlägsenhet på detta område.<sup>78</sup> Hänvisningen till det sk Robotgapet (the Missile Gap) är intressant därför att det är en tydlig indikation på påverkan från det amerikanska strategiska tänkandet.

Bilden av den tekniska utvecklingen innehåller dock motsägelser. Längre fram, i avsnittet om svenska kärnladdningar, understryks att även relativt rena väteladdningar kommer att ge betydande mängder klyvningsprodukter (med alla de sidoverkningar som följer med dessa, min anm).

Den tekniska utvecklingen, och då särskilt av de små taktiska kärnvapnen, innebär enligt ÖB-62 ökad sannolikhet för att kärnvapen kommer att användas för taktiskt bruk. Möjligheterna vidgas också att använda kärnladdningar även i begränsade krig. På denna punkt är dock överbefälhavaren osäker: Användning av kärnladdningar i begränsade krig, särskilt större laddningar, måste bedömas som politiskt belastande. Det går alltså inte att med säkerhet förutsäga att kärnvapen kommer att användas i begränsade krig, men möjligheten finns där och frågan kommer främst att avgöras av politiska överväganden.<sup>79</sup> Däremot anges sannolikheten som stor att kärnvapen kommer att användas i händelse av ett storkrig.<sup>80</sup>

Synen på sannolikheten för kärnvapenanvändning mot Sverige i händelse av ett krig är motsägelsefull, inte minst därför att begreppen storkrig respektive begränsat krig för Sveriges vidkommande är oklara i framställningen. I kapitlet ”grundläggande faktorer” konstateras att den största krigsriskén för Sveriges vidkommande uppstår i samband med ett storkrig medan det i

den existerande politiska situationen inte är sannolikt med ett begränsat krig riktat enbart mot Sverige.<sup>81</sup> ÖB-62 argumenterar att framför allt risken för okontrollerad eskalation gör att en angripare kommer att vara återhållsam med bl a kärnvapen användning i ett begränsat krig. Trots att det alltså tydligt understryks att Sverige främst riskerar att dras in i ett storkrig och att kärnladdningar med stor sannolikhet skulle komma till användning i ett sådant glider ÖB-62 över mot uppfattningen att sannolikheten för kärnvapen användning vid ett angrepp mot Sverige är begränsad. Detta gäller särskilt kapitlet "Riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling", där det konstateras att det finns skäl för en angripare som önskar begränsa en konflikt att inte använda kärnladdningar. ÖB-62 fortsätter: "Huvudvikten av våra försvarsansträngningar måste läggas vid att kunna avvärja en invasion med konventionella stridskrafter över landgränsen, över havet och genom luften."<sup>82</sup> Det förklaras inte hur detta skall kunna vara förenligt med slutsatsen att Sverige riskerar att dras in i ett storkrig där kärnvapen sannolikt kommer till användning. Synen på kärnvapen användning mot Sverige innehåller alltså, så som den presenteras, tydliga motsägelser, med en ofullständig argumentationskedja fram till slutsatsen att huvudvikten måste läggas vid försvar mot anfall med konventionella stridskrafter. Denna slutsats skiljer sig radikalt från resonemangen i ÖB-57 med dess närmast kategoriska betoning av det nukleära slagfältet.

Nedtoningen av kärnvapenhotet gäller framför allt eventualiteten av kärnvapenangrepp mot hemorten, det nödvändiga i att det konventionella försvaret förmår att motstå kärnvapenangrepp understryks fortfarande.<sup>83</sup> Redan i ÖB-57 frångick överbefälhavaren den tidigare tolkningen om riskerna med terrorangrepp mot hemorten och det avgörande i målsättningen att med olika metoder möta detta hot. Terroranfall med vätevapen framhölls som mindre sannolika. ÖB-62 går väsentligt längre och avför praktiskt taget helt terroranfall. Argumentationen är i korthet följande:<sup>84</sup> En angripare kan med terroranfall med kärnvapen söka bryta Sveriges motståndsförmåga. Om försvaret hunnit mobilisera och tätorterna utrymts är det "sannolikt att angriparen inte kan bryta vår motståndsförmåga inom en för honom rimlig tidsrymd".<sup>85</sup> Men bortsett från dessa begränsade möjligheter till framgång framhålls en rad faktorer som anses vara tillbakahållande på benägenheten att tillgripa terroranfall:

- En angripare måste vara beredd att ta de "politiska och militära konsekvenserna av sannolika reaktioner i omvärlden".
- Angriparen måste kunna ta nackdelen att Sveriges näringsliv förstörts och att stora områden kan radiakbeläggas. "Angriparens möjligheter att inom rimlig tid utnyttja vårt territorium efter ett terroranfall måste därför bedömas vara små."
- Terroranfall rimmar inte med en angripares syfte med ett anfall och klassificeras som en extrem anfallsform, en mer eller mindre desperat handling.

Flyg- och fjärrvapenanslag betraktas i ÖB-62 som sammankopplade med förberedelser för en invasion s k förbekämpning, och skulle då komma att riktas mot svenska stridskrafter och andra mål av betydelse för den militära motståndsförmågan. Här anges också möjligheten av insats av uran-laddningar tillsammans med konventionella stridsmedel.

Denna argumentation kring riskerna för terroranfall förs på helt andra premisser än under kärnvapenfrågan första fas. I ÖB-47, ÖB-54 och marspromemorian (liksom i remissvaren på 1953 års civilförsvarsutredning) sågs kärnvapen som särskilt väl ägnade för insats i terrorysyfte. Erfarenheterna från andra världskriget tolkas som att omfattande terroranfall kan förväntas i samband med ett anfall. Effekterna av terroranfallen betonades starkare under 50-talet, då kärnvapnen ansågs göra det möjligt att med enbart terroranfall tillfoga samhället sådana initialförluster att motståndsviljan knäcks. Också kärnvapnens psykologiska verkningar underströks, särskilt i marspromemorian. Såväl luftförsvar som civilförsvar betraktades i stor utsträckning som medel att motstå terroranfall.

ÖB-57 framhöll att terroranfall med vätevapen inte framstod som sannolika och man betonade framförallt risken av kärnvapeninsats mot försvarsresurserna. Möjliga skäl till detta har tidigare berörts.

Argumentationen förs i ÖB-62 ett steg längre. Terroranfall är överhuvudtaget inte längre sannolika, varken med vätevapen eller uranvapen.<sup>86</sup> Skälen till detta är de ovan redovisade punkterna. Dessa innehåller emellertid betydande oklarheter och glidningar. Politiska och militära konsekvenser i omvärlden tycks främst vara något som äger relevans i ett begränsat krig. Detta ansluter till argumentationen på andra ställen i ÖB-62 där nödvändigheten av återhållsamhet i begränsade krig understryks. Något resonemang förs alltså inte om skillnaderna i dessa kon-



sekvenser i storkrig, där kärnvapen antas användas, och begränsade krig. Med tanke på att ÖB-62 betonar att Sverige främst riskerar att dras in i ett storkrig, torde man här syfta på att terrorangrepp mot Sverige skulle kunna verka utlösande för ömsesidiga kärnvapenangrepp mellan stormakterna.<sup>87</sup> Resonemanget om krigsnivåer spelar alltså här en viktig roll.

Framhållandet av radiakbeläggningens konsekvenser avviker från tidigare utredningar där inga så långtgående slutsatser drogs för civilbefolkningens vidkommande. I det här skisserade läget, där en angripare p g a radiakbeläggningen inte skulle kunna utnyttja svenskt område, skulle som en följd av detta också den svenska befolkningen vara utrotad.

Resonemanget om terroranfall betonar alltså framför allt de faktorer som kan verka hämmande för användningen av vätevapen tröskeeffekter och radiakbeläggning. Dessa effekter leder emellertid till slutsatsen att terroranfall överhuvud taget inte är aktuella. Ett skäl till detta som framhålls är Sveriges förmåga att bl a genom utrymning motstå terroranfall. Resonemanget ligger nära ett cirkelbevis: Terroranfall är inte sannolika därför att det finns en avskräckningseffekt i fråga om vätevapen och därför att samhället kan bygga upp en god motståndsförmåga. Eftersom terroranfall inte bedöms som sannolika kommer denna motståndsförmåga att få mindre betydelse för försvarsplanläggningen.

Det finns också en motsättning mellan å ena sidan betonandet av de stora tekniska förutsättningarna för terroranfall, lönsamheten i sådana anfall och slutsatsen att terroranfall mot Sverige inte är sannolika. Något resonemang förs inte heller i ÖB-62 om varför tidigare antaganden om terroranfall som ett integrerat element i krigföringen mist sin riktighet. Kärnvapnens antagna psykologiska effekter berörs inte heller.

Sammantaget kan man alltså konstatera att ÖB-62 i högre grad än ÖB-57 argumenterar för uppfattningen att kärnvapnen utgör ett komplement i den konventionella krigföringen och inte ett självständigt stridsmedel. De politiska/militära faktorer som verkar återhållande eller begränsande på kärnvapen användning framhålls också.

### *Innebörden i ÖB-62: En ny syn på kärnvapnen?*

ÖB-62 markerar därmed att en omslagspunkt har passerats i synen på kärnvapnen. Samma militära och tekniska verklighet

tolkas enligt ett nytt perspektiv, och en syn på kärnvapnen framträder där det framför allt är begränsningarna i ett användande, inte möjligheterna, som argumentationen är inriktad på. En stor del av kärnvapenhotet kan på detta sätt definieras som irrelevant för Sveriges vidkommande. Detta perspektivskifte har drag som kan betecknas som paradigmatiska, något som jag skall återkomma till i kapitel 9. Det nya perspektivet innehåller dock en rad oklarheter och motsägelser vilka främst torde bero på kravet på kontinuitet mellan utredningarna och på vilka faktorer som förorsakat perspektivförändringen. Argumentationen blir i allmänhet mer homogen om det rör sig som en genuin omtolkning av den yttre miljön än om hänsyn till argumentationen i andra frågor spelar en framträdande roll. Denna sista aspekt kan belysas genom den syn som i ÖB-62 förs fram på skydd och anpassning mot kärnvapenhot och innehav av svenska kärnvapen. De åtgärder som förespråkas i ÖB-62 skiljer sig i väsentliga avseenden från vad som förespråkades i ÖB-57. På ytan är kanske inte förändringarna så uppenbara — luftförsvar, civilförsvar, anpassning till kärnvapenhotet och kraven på svenska kärnvapen omnämns alla. Men argumenten och uppbyggnaden av resonemanget visar på andra tyngdpunkter än i ÖB-57.

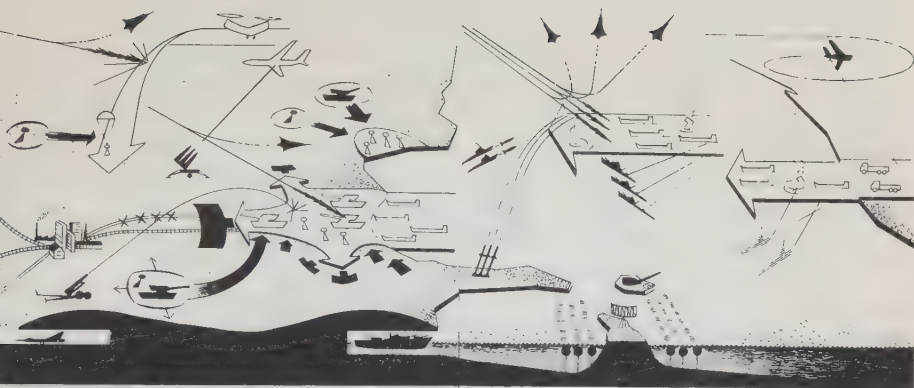
Vad gäller *luftförsvar* framhålls i de militärtekniska avsnitten att de nuvarande systemen inte kan förhindra kärnvapenanslag mot hemorten. Till stor del beror detta på utvecklingen av de ballistiska missilerna, som inte kan bekämpas sedan de avfyrats.<sup>88</sup> I kapitlet "Principer för försvarets förande" anges luftförsvarets främsta roll vara att inom ramen för invasionsförsvaret ingripa mot angriparens inledande bekämpning och skydda de egna stridskrafterna under operationerna efter en invasion.<sup>89</sup> Först under rubriken "övrigt" behandlas i korthet försvaret mot anfall mot hemorten. Här konstateras att sådana anfall är mindre sannolika men att de luftförsvarsresurser som är avsedda för invasionsförsvaret också kan användas att möta dem om de likaväl skulle bli aktuella. Stridskrafter för skydd av hemorten (alltså flyg-, luftvärnsrobot- och kanonluftvärnsförband, min anm) måste inrymmas inom invasionsförsvaret. Utformningen av stridslednings- och luftbevakningssystemet (STRIL) och bassystemet måste dock göras även med hänsyn till försvaret av tätorterna.<sup>90</sup>

Synen på luftförsvarets roll har alltså genomgått en betydande förändring jämfört med den tidigare starka betoningen av försvar av hemorten mot strategisk luftkrigföring. Här argumenteras nu

att anfall mot hemorten i vissa fall inte är sannolika (terroranfall) och i andra fall inte är nog effektiva (anfall mot infrastrukturen). Luftförsvaret spelar däremot en avgörande roll i försvaret av en invasion med konventionella stridsmedel. Frågan är om svårigheterna att bedriva ett effektivt luftförsvar kan ses som en av förklaringarna till detta. Kring 1960 förekom i den militära debatten ofta resonemang kring vad som betecknades som "luftförsvarets kris".<sup>91</sup> Med detta menades att den tekniska utvecklingen, framför allt genom missilvapnen, gjort att inget luftförsvar oberoende av styrka och effektivitet kunde förhindra en motståndares flyg- och fjärrvapenanfall. Jaktflyg för försvar av hemorten framstod som utsiktslöst i händelse av kärnvapenanfall. Missilvapnen innebar t o m att förvarningstiderna kunde försvinna. I USA fick luftförsvarets kris framför allt betydelse för uppbyggnaden av det integrerade nordamerikanska luftförsvarssystemet (NORAD), som i stor utsträckning passerades av den tekniska utvecklingen.<sup>92</sup>

Ett fortsatt omfattande luftförsvar i Sverige kunde alltså knappast motiveras med uppgiften att försvara hemorten, däremot kunde luftförsvaret fylla en väsentlig uppgift inom ett invasionsförsvar beroende på vilken slags inriktning detta gavs. Med utgångspunkt i ÖB-utredningarnas karaktär av argumentation för anslagsäskanden blir det därför naturligt att risken för hemortsbekämpning också nedtonas, och att de försvarsåtgärder som här förespråkas är av passivt slag, främst civilförsvar. Ett annat starkt intressepolitiskt skäl för att nedtona risken för terroranfall är att en alltför stor satsning på *civilförsvarsåtgärder* skulle kunna inverka menligt på anslagen till det militära försvaret och speciellt till luftförsvarskomponenten inom invasionsförsvaret. 1953 års civilförsvarsutredning, och besluten 1956 och 1959, innebar en omfattande satsning på civilförsvaret. 1960 års försvarskommitté undersökte också fördelningen av resurser mellan det militära försvaret och civilförsvaret.<sup>93</sup> Risken för en omfördelning av resurser torde alltså ha uppfattats som en realitet av de militära myndigheterna. Den starka betoningen av civilförsvaret från militärt håll under 50-talet hängde samman med en total syn på kärnvapenhot och kärnvapenanvändning. I ÖB-62 hade bilden av ett framtida krig förändrats och den försvarsstrategi som skisserades innehöll betydande nya drag. Förändringen av luftförsvarets roll måste också ses mot denna bakgrund.

ÖB-62 argumenterar att en stor insats av kärnladdningar skulle kunna leda till snabba framgångar för angriparen, men att risken



*Den skiss som illustrerar invasionsförsvarets principer i ÖB-62 (ovan) skiljer sig från tidigare presentationer genom att det inte förekommer några referenser till kärnvapen eller till "atomtaktik". Jämför illustrationen ur Anders Kjellgrens "Sverige och ytkriget" från 1959. (nedan)*

för upptrappning då skulle vara stor. Terrorverkningar skulle också kunna uppstå, vilket också skulle vara starkt återhållande för en angripare. "Om ett anfall snabbt kan leda till avgörande framgångar genom insats av ett litet antal kärnladdningar är det däremot möjligt att ett sådant anfall kan te sig fördelaktigt för en angripare."<sup>94</sup> Mot bakgrund av detta framhålls att huvudvikten i det svenska försvaret måste vara att avvärja en invasion genomförd med konventionella stridsmedel, men att detta konventio-



nella försvar, för att ha god krigsavhållande effekt, måste ha god motståndsförmåga även mot kärnladdningar.

Behovet av *anpassning till kärnvapenhotet* framhålls alltså i ÖB-62, men inte lika starkt som i föregående utredningar. Skillnaden är dock framför allt att kärnvapnen i ÖB-62 inte tillmäts någon utslagsgivande betydelse för hur en angripare kommer att uppträda och för hur de svenska stridskrafterna bör organiseras och uppträda. ÖB-62 arbetar med två väsentligt olika scenarier för anfall, med respektive utan kärnvapen. Den bild av stridskrafternas uppträdande som gavs i ÖB-57 återfinns inte i ÖB-62. Den försvarsstrategi som presenteras i avsnittet "Försvarets förande vid olika angreppsmetoder" utgår från det konventionella scenariet, med ovan nämnda reservationer om eventuell kärnvapen användning. I den bild av angrepp som målas upp opererar angriparen på ett sätt som om han inte kunde använda eller hota med att använda kärnvapen som understöd. Den svenska försvarsstrategi som skisseras utgår uppenbarligen inte heller från att kärnvapen i någon utsträckning skall komma till användning. Det starkt utspridda och ofördelaktiga uppträdande som skisserade i ÖB-57 är borta och i stället redovisas linjerna i ett framskjutet invasionsförsvar, där motståndaren skall mötas långt ut från svenskt område, nötas ner under överskeppnings/transportfasen för att slutligen mötas av försvarets samlade krafter i kustzonen eller i förberedda försvarszoner och om möjligt besegras här. "Striden om och vid kusten kan bli av utslagsgivande betydelse."<sup>95</sup> Den försvarsstrategi och den ambitionsnivå som här anges skiljer sig väsentligt ifrån vad som skisserades i ÖB-47 och ÖB-54. Här framkommer kopplingen mellan den strategiska förändring som diskuterades i föregående kapitel och synen på kärnvapnen. I ÖB-62 betonas således att angriparen under viktiga moment kommer att vara sårbar för det konventionella försvaret, t ex att angriparen under överskådlig framtid kommer att förbli särskilt sårbar under landstigningen, detta trots att Sverige inte förväntas förfoga över några kärnladdningar. Bilden av det konventionella försvarets möjligheter är alltså en helt annan än i ÖB-57. I den strategiska miljö som skildras finns det ingen självskriven roll för kärnvapen på angriparsidan och inte heller någon mer betydande roll för svenska kärnvapen.

Förändringen i bilden av den strategiska miljön, försvarets förande och dess ambitioner kan i stor utsträckning ses som kopplade till resonemang om begränsade krig och marginaleffektsteorin. Men det är inte självklart så att förändringen i synen

på den strategiska miljön är *orsakade* av de resonemang som förs om de begränsade krigen, även om det i en logiskt uppbyggd text alltid måste se ut så.<sup>96</sup> Jag har tidigare i detta arbete noterat att teorin om begränsade krig förefaller vara påverkad av den amerikanska strategiska debatten. Frågan blir då att finna en förklaring till varför teorin om begränsade krig får detta mycket markerade genomslag tvärs genom hela den svenska försvarsdoktrinen från världsbilder till handlingsregler. Den faktor som framstår som primär i resonemangen i ÖB-62 är inställningen till *svenska kärnvapen*.

Den svenska kärnvapenfrågan var på intet vis formellt avgjord 1961/62. Statsmakterna höll officiellt fast vid handlingsfrihetslinjen och hävdade att den tekniska utvecklingen medgav en respit. Stora medel hade avsatts för forskning inom kärnvapenområdet vid FOA. Forskningen bedrevs med stor bredd. De tekniska prognoser som gjordes från militärt håll pekade på att antalet kärnvapenmakter skulle kunna komma att öka snabbt, inte minst på grund av sambandet mellan civila atomenergiprogram och vapenprogram.<sup>97</sup> Internationella avtal innebar ännu inget hinder för ett svenskt kärnvapenprogram.

ÖB-62 behandlar kärnvapenfrågan i ett utförligt avsnitt.<sup>98</sup> Ytligt sett är det samma huvudresonemang som i ÖB-57, ÖB-62 understryker att de militära skäl för anskaffning som där redovisades fortfarande gäller. En detaljerad redogörelse lämnas beträffande den tekniska utvecklingen och de dittills resultatlösa provstoppsförhandlingarna. Problemen i förhandlingarna noteras, liksom de på sommaren 1961 återupptagna kärnvapenproven. De militära argument som åberopas för svenska kärnvapen överensstämmer i stort med ÖB-57. Vissa frågor tas upp mer detaljerat, t ex vilken slags mål svenska kärnladdningar skall användas mot i samband med ett invasionsföretag. Här understryks att den största försvarseffekten uppnås genom en kombination av kärnvapen och konventionella vapen, på så sätt att hotet från kärnvapnen gör angriparen mer sårbar för konventionella anfall och de konventionella styrkorna kan tvinga angriparen till kraftsamling.

Trots denna kontinuitet i argumentationen är inställningen till frågan om svenska kärnvapen en helt annan i ÖB-62. Vissa argument i ÖB-57 återfinns således inte i ÖB-62, bl a tesen om att avsaknad av svenska kärnvapen skulle innebära ett ökat krigshot. Andra markeringar i ÖB-62 som framstår som centrala är påpekan- det att frågan om anskaffning av svenska kärnvapen har såväl

politiska som militära aspekter. Mest betydelsefullt i detta sammanhang torde dock vara att ÖB-62, låt vara endast mellan raderna, låter antyda en rad skäl som talar *mot* anskaffning av svenska kärnvapen. Osäkerheten om huruvida kärnvapen skulle tillgripas mot Sverige har redan nämnts. Beträffande kärnvapens betydelse för motståndsviljan konstateras att denna skulle kunna påverkas i negativ riktning om Sverige saknade dessa vapen och det *blir* en allmän och entydig uppfattning att kärnladdningar sanolikt kommer att användas i framtida krig.<sup>99</sup> I det läge som skisseras i ÖB-62 skulle alltså inte några sådana negativa effekter uppstå. Den militära nödvändigheten av kärnladdningar framhålls inte heller särskilt kraftfullt, längre fram i utredningen konstateras att den svenska krigsmakten "nödgas att efter hand övergå till ett försvar av fördröjande karaktär" om angriparen utnyttjar kärnvapen och Sverige saknar sådana; "Det krävs därför kärnladdningar, om krigsmakten även i detta läge skall kunna lösa sin avväjande uppgift."<sup>100</sup> Något särskilt verkningfullt argument för svenska kärnvapen kan detta knappast sägas vara eftersom ÖB-62 i den föregående texten understrukt de olika skäl som talar mot en kärnvapen användning och att ÖB-utredningarna sedan 1954 tolkat försvarets huvuduppgift som just förmågan att fördröja ett angrepp så länge att hjälp utifrån skulle hinna ges.

Svenska kärnvapen finns inte heller med i den försvarsstrategi som skisseras i ÖB-62 och något krav på anskaffning av kärnvapen, av samma slag som i ÖB-57 förs inte fram. ÖB-62 hävdar således att "skäl talar för att tidpunkten nu skulle vara inne att ta slutlig ställning till kärnladdningsfrågan" men inflikar sedan "det bedöms emellertid vara möjligt att ännu någon tid behålla handlingsfriheten utan att nu fatta beslut om anskaffningen".<sup>101</sup> ÖB nöjer sig därför med att anhålla om bemyndigande att få tillsätta en utredning för att fullfölja studiet av hur ett anskaffningsprogram tekniskt och ekonomiskt skulle genomföras.

Betecknande för argumentation i ÖB-62 är att avsnittet om svenska kärnladdningar följs av avsnittet "konventionella försvarets betydelse" som inleds med följande konstaterande: "I svensk försvarsdebatt under de senaste åren har, i samband med diskussionen kring kärnladdningarnas inverkan på krigföringen, de konventionella stridskrafterna inte tillräckligt uppmärksamats."<sup>102</sup> Här understryks att kärnvapnen är ett komplement till, inte en ersättning av, de konventionella styrkorna, som även i ett sådant läge skulle utgöra huvuddelen av försvarsresurserna. Till-

gång till kärnladdningar minskar i princip inte *behovet* av konventionella stridskrafter, framhålls i ÖB-62. Men dessförinnan har följande markering gjorts: "Inom en given kostnadsram blir det emellertid nödvändigt att — vid anskaffning av kärnladdningar — på längre sikt genomföra någon minskning av de konventionella stridsmedlen."<sup>103</sup> Eftersom det i ÖB-62, liksom i ÖB-57, betonas att ett kärnvapenprogram inte behöver innebära en ökning av försvarsramen kan dessa ekonomiska argument knappast tolkas på annat sätt än som en ytterst diskret signal om att överbefälhavaren inte längre önskar ett svenskt kärnvapenprogram.

ÖB-62 kan alltså enligt denna tolkning ses som den huvudsakliga vändpunkten i den svenska kärnvapendoktrinen. Trots att kraven på svenska kärnvapen formellt kvarstår har frågan i praktiken avskrivits: Kärnvapnen genomsyrar inte den försvarsstrategi som läggs fram, i själva verket har de ingen naturlig roll att spela i den. De konventionella stridskrafterna betonas gång på gång och i argumenteringen *för* anskaffning av kärnvapen finns en rad resonemang som i realiteten är huvudargument *mot* kärnvapen inflikade. Det är svårt att tolka detta på annat sätt än att frågan om svenska kärnvapen i realiteten avförts, men att bl a kravet på kontinuitet, liksom den allmänna debatten, gör att reträtten måste ske under synnerligen ordnade former. Först i den följande ÖB-utredningen, ÖB-65, börjar ställningarna på allvar överges.

För att fortsätta tolkningen kommer alltså synen på riskerna för kärnvapenkrig, och benägenheten att ta fasta på resonemang om terrorbalans, begränsade krig och kärnvapentrösklar att framstå som en följd av den ändrade inställningen till ett svenskt kärnvapenprogram. I och med denna ändring är det de konventionella styrkorna som ånyo sätts i förgrunden och för att dessa skall framstå som så meningsfulla och effektiva som möjligt får inte sannolikheten för kärnvapenanvändning framställas som alltför stor. Vad som sedan orsakade omsvängningen i synen på ett svenskt kärnvapenprogram är det inte möjligt att fastställa enbart med utgångspunkt från själva doktrintexten.

---

1962 års försvarskommitté behandlade, liksom sina föregångare, kärnvapenfrågan i förbigående. Den tekniska utvecklingen beskrivs i stort i samma termer som i ÖB-62, med en betoning på utvecklingen av taktiska kärnladdningar, intresset för "rena"



vätevapen och utvecklingen på missilområdet.<sup>104</sup> Också förstärkningarna av de konventionella stridskrafterna uppmärksammas. Kommittén menar att den militärtekniska utvecklingen gått snabbare än vad som tidigare bedömts. Mest påtaglig är utvecklingen enligt kommittén på ABC-vapenområdet. Liksom ÖB-62 konstateras att flyg- och fjärrvapenanslag med kärnvapen mot hemorten och det militära försvaret kan få stor verkan på kort tid. Kommittén noterar att "nuvarande luftförsvårssystem med jaktflygplan, luftvärnsrobotar och luftvärnsartilleri kan härvid inte förhindra omfattande förstörelse".<sup>105</sup> Det konstateras dock i sammanhanget att stormaktsblockens resurser i stor utsträckning utnyttjas för strategiska stridsmedel "vilkas användande för ett anfall på Sverige i många lägen ter sig mindre sannolikt".<sup>106</sup>

I kapitlet "vissa särskilda frågor" tas de svenska kärnvapnen upp (detta sker efter ett längre avsnitt om Muskö-varvet). Avsnittet utgörs i huvudsak av ett referat av de synpunkter som fördes fram i ÖB-62. Kommittén konstaterar att överbefälhavarens framställning om en utredning lämnades utan åtgärd av Kungl Maj:t och att departementschefen framhöll att ett dylikt utredningsarbete var en uppgift för regeringen. Kommittén avslutar med att understryka att enighet råder om handlingsfrihetslinjen och att kommittén därför inte funnit skäl att ta ställning till kärnladdningsfrågan.<sup>107</sup>

Vad gäller civilförsvaret menar försvarskommittén att utvecklingstendenserna beträffande militärtekniken inte pekar på att väsentliga ändringar bör göras i de uppgifter och den organisation som beslutats för civilförsvaret 1956 och 1959.<sup>108</sup> Den förändring av synen på kärnvapenhotet som redovisades i ÖB-62, och som i vart fall inte tillbakavisas av försvarskommittén, får alltså ännu inget genomslag på civilförsvarets inriktning. Här fortsätter terroranslag med kärnvapen att ligga till grund för planläggningen, i enlighet med de bägge riksdagsbesluten.

Propositionen 1963 anslöt i dessa frågor i allt väsentligt till försvarskommittén och förbigick liksom denna frågan om svenska kärnvapen.

### *Ett farväl till kärnvapnen*

Överbefälhavarens programplan ÖB-65 innehåller visserligen fortfarande önskemål om svenska kärnvapen, men utredningen präglas av en fortsatt utveckling av de synsätt som fördes fram i ÖB-62.

I beskrivningen av den militärtekniska utvecklingen i ÖB-65 läggs mindre tonvikt vid kärnvapnen än vad som skedde i ÖB-62. Visserligen konstateras att utvecklingen av såväl kärnladdningar som vapenbärare fortsätter, men i ett långt avsnitt om stridskrafternas utveckling nämns endast i förbigående att kärnladdningar ingår i stormakternas högre förband, d v s divisionsnivå och däröver.<sup>109</sup> Tonvikten i framställningen ligger alltså på de konventionella rustningarna, och avsnittet om den tekniska utvecklingens konsekvenser för det svenska försvaret inleds med konstaterandet att "det är av särskilt intresse att studera, hur den militärtekniska utvecklingen inom det konventionella området påverkar krigsföringen".<sup>110</sup> Den enda reservation som förs fram är att man i en sådan diskussion måste ta hänsyn till "att hot om kärnladdningsinsats ligger i bakgrunden. Detta påverkar stridskrafternas uppträdande."<sup>111</sup> Kärnvapen betraktas här avgjort som en sekundär faktor för militära operationer.

Synen på ett framtida krigs karaktär i ÖB-65 har tidigare behandlats. Här skall endast upprepas att teorin om begränsade krig understryks mer och behandlas mer detaljerat än i ÖB-62. Också spridnings- och eskalationsteorier behandlas relativt utförligt. Bägge stormakternas doktriner framhålls som inriktade på att upprätthålla valfriheten i en konfliktsituation och att undvika ett storkrig i det längsta.<sup>112</sup> Risken för att kärnvapen skulle komma till användning i ett storkrig framhålls fortfarande som stor, samtidigt som dock risken för ett sådant krig anses minska. Risken för att kärnvapen skulle komma till användning också i ett lokalt krig anges som begränsad av i huvudsak samma skäl som åberopades i ÖB-62.

I resonemanget om karaktären av ett eventuellt framtida krig mot Sverige spelar, som tidigare påpekats, marginaleffektsteorin en central roll. Kopplat till detta, och till uppfattningen om sannolikheten av begränsade krig, är resonemang om de faktorer som verkar hämmande på användning av kärnvapen mot Sverige. Kärnvapen användning framhålls som den faktor som medför den största risken för en stegring av krigsnivån.<sup>113</sup> Liksom i ÖB-62 framhålls att Sverige i första hand kan komma att dras in i ett storkrig, men framställningen i ÖB-65 blir mindre motsägelsefull eftersom möjligheten av begränsade krig mellan stormakterna utan användning av kärnvapen också antyds. Kärnvapen spelar, som ovan påpekats, inte heller någon framträdande roll i beskrivningen av stormakternas stridskrafter.

Samma argument mot terroranfall som i ÖB-62 återkommer i

ÖB-65. Betoningen ligger här naturligt nog på spridningsriskerna. I ÖB-65 har detta resonemang utsträckts till att gälla all terrorbekämpning, alltså också med konventionella vapen, även om riskerna med kärnvapen användning särskilt understryks.<sup>114</sup> Denna starkt begränsade syn på terroranfall framhålls också som ett skäl mot angrepp med kärnvapen mot militära mål, eftersom dessa av omvärlden kan betraktas som terroranfall. Terroranfall tilldelas liksom i ÖB-62 en marginell roll i resonemangen om tänkbara hot. Luftförsvaret framhålls också som en del av invasionsförsvaret. På ungefär samma sätt som i ÖB-62 nämns den sekundära rollen som hemortsförsvär, vilken skall kunna lösas inom ramen för invasionsförsvaret.

Liksom i ÖB-62 ges en, jämfört med tidigare utredningar, optimistisk bild av det svenska försvarets möjligheter att avvärja en invasion. Här konstateras således att försvaret har goda möjligheter att förhindra att en motståndare får fast fot på svensk mark. Den reservation som görs är att Sverige realistiskt måste räkna med lägen då en angripare har så stora resurser att han kan vinna inledande framgångar. I den beskrivning som ges av djupförsvaret, som i flera avseenden är mer detaljerad än i ÖB-62, nämns inte kärnvapen. Detta gäller såväl beskrivningen av storanfall som kuppanfall.<sup>115</sup> Beskrivningen präglas också i övrigt av det konventionella slagfältet: De svenska stridskrafterna förutsätts utnyttjas på ett sådant sätt som indikerar att skydd mot kärnvapen inte sätts före effektivitet i den konventionella striden.<sup>116</sup> De resonemang som förs om stridskrafternas skydd mot bekämpning är också inriktade uteslutande på konventionell bekämpning.<sup>117</sup> Kravet på skydd mot kärnvapen omnämns i andra sammanhang och i mer allmänna ordalag, här återkommer resonemanget från ÖB-62 att också det konventionella försvaret måste ha en viss motståndskraft mot kärnladdningar. I ÖB-65 har detta preciserats till att "en begränsad användning av kärnladdningar, stridsgaser eller biologiska stridsmedel får inte i avgörande grad minska våra möjligheter till fortsatt motstånd".<sup>118</sup> Här betonas också att tyngdpunkten i försvarets uppbyggnad skall ligga på förmåga att möta ett angrepp med konventionella vapen.

Frågan om svenska kärnvapen behandlas endast på två ställen i utredningen, dels sist i kapitlet "Principer för försvarets förande och uppbyggnad" dels i ett avsnitt i överbefälhavarens budgetförslag. Möjligheten av svenska kärnvapen påverkar inte framställningen som helhet. Argumentationen för svenska kärnvapen är betydligt svagare än i ÖB-62, flera av de tidigare argumenten har

utgått. Visserligen sägs att de överväganden beträffande värdet av svenska kärnladdningar som redovisades i ÖB-62 fortfarande äger giltighet.<sup>119</sup> Denna utsaga torde dock främst kunna ses som ett sätt att understryka kontinuiteten i resonemangen (jfr synen på den internationella utvecklingen). Det understryks också att anskaffning av svenska kärnvapen nu huvudsakligen är ett politisk problem.

Det framgår dock av den förda argumentationen att också det militära intresset för ett kärnvapenprogram är svalt. Det enda militära argument som redovisas för anskaffning är följande: ”Från militär synpunkt talar sålunda skäl för en anskaffning av kärnladdningar som komplement till det konventionella försvaret, så länge vi måste räkna med att kärnladdningar kan komma att sättas in mot oss.”<sup>120</sup> Det enda skäl som redovisas är det oprecisa påpekandet att försvarskraften skulle öka. Ingen redovisning görs av hur kärnvapnen skulle passas in i den försvarsorganisation och den strategi som skisseras. Det militära argumentet innehåller också i sig ett avgörande motargument: Behovet av svenska kärnvapen är knutet till hur sannolikt kärnvapenhotet uppfattas och i ÖB-65 argumenteras, som ovan visats, på flera punkter för att denna sannolikhet är begränsad och minskande. Det är därför svårt att dra någon annan slutsats än att resonemanget i ÖB-65 är så nära ett nej till kärnvapenprogrammet man kan komma utan att uttryckligen säga detta.

ÖB-65 understryker att det knappast längre finns en reell handlingsfrihet i kärnvapenfrågan, och i överbefälhavarens förslag ingår ett program för att återfå den reella handlingsfriheten. Det understryks att detta program inte innebär ett beslut i anskaffningsfrågan och att huvuddelen av resurserna kan komma det civila kärnenergiprogrammet till godo. Varför detta förslag läggs fram kan inte klarläggas inom ramen för denna studie. Förslaget är något förbryllande av två skäl. För det första innebär argumentationen i ÖB-65 närmast ett övergivande av tanken på svenska kärnvapen. För det andra har det av överbefälhavaren förordade förberedelsearbetet tydliga likheter med de krav på konstruktionsforskning som avvisades av regeringen redan i slutet av 50-talet. En möjlig förklaring är att de militära myndigheterna på detta sätt ville tvinga regeringen att med ett beslut sätta punkt i kärnvapenfrågan så att de militära myndigheterna själva slapp göra detta, alternativt fortsätta med motsägelsefulla resonemang av det slag som finns i främst ÖB-65.

Beroendet av konsekventa resonemang kan också få en annan



effekt. Redan i de tidigare ÖB-utredningarna kopplas behovet av svenska kärnvapen till hotet om användning av kärnvapen mot Sverige. I ovanstående resonemang understryks denna koppling: militära skäl talar för anskaffning så länge risk för angrepp med kärnvapen föreligger. Om de militära skälen skall kunna sägas ha försvunnit måste alltså det innebära att något sannolikt hot om kärnvapeninsats inte längre föreligger. Här kan det naturligtvis invändas att detta är helt logiskt och sakligt korrekt: om sannolikheten för att kärnvapen kommer att användas i ett krig minskar, blir ett svenskt kärnvapenprogram i motsvarande grad ointressant. Denna aspekt skall tas upp längre fram i summeringen av synen på kärnvapnen, här kan det endast inflikas att argumentationen i ÖB-62 knappast överensstämmer med ett sådant antagande och att skälen till att kärnvapenprogrammet överges i väsentliga stycken måste sökas i andra faktorer.

---

ÖB-65 kan sammanfattas som en fortsättning och utveckling av resonemangen i ÖB-62. 1965 års försvarsutredning skiljer sig som redan påpekats vad gäller analys och slutsatser från företrädarna på en rad områden, också i analysen av kärnvapnen. Medan tidigare utredningar glidit förbi kärnvapenproblematiken tar utredningen ställning i en rad avgörande frågor.

FU-65 nämner endast kortfattat den tekniska utvecklingen på kärnvapenområdet. Huvudpunkten i resonemanget om den tekniska utvecklingen gäller i stället stabiliteten i den — enligt försvarsutredningen — rådande maktbalansen. Här påpekas att tekniska genombrott som kan rubba maktbalansen i och för sig är tänkbara, men samtidigt understryks en rad förhållanden vilka anses vara hämmande på följderna av de tekniska genombrotten.<sup>121</sup> Detta tekniska resonemang bör ses mot bakgrund av den starka betoningen av terrorbalansen som görs i FU-65: "Genom terrorbalansen har stormakternas möjligheter att direkt utnyttja de enorma stridskrafter som står till deras förfogande för att gentemot varandra uppnå politiska mål blivit starkt begränsade."<sup>122</sup> Utredningen ser alltså terrorbalansen som en starkt begränsande faktor för användningen av militärt våld. Bedömningen är också att terrorbalansen kommer att bestå "för nu överskådlig tid".<sup>123</sup>

Mot denna bakgrund framhåller utredningen att det knappast är troligt att ett storkrig inleds med en kärnvapenduell mellan stormakterna. Det finns också skäl som talar för att ett krig i

Europa inleds med en till konventionell nivå begränsad aktion. Också strävandena efter fortsatta begränsningar och förhandlingar framhålls i FU-65.<sup>124</sup> En stark tveksamhet inför tanken på ett begränsat kärnvapenkrig förs fram, den väsentliga tröskeln är enligt utredningen kärnvapentröskeln.

I FU-65 redovisas ett brett spektrum av möjliga angreppsfall. De militära består förutom av kränkningar av lokala anfall, kuppanfall och storanfall. Kärnvapnen berörs inte i redovisningen av dessa möjliga anfallstyper. Liksom i ÖB-65 anser försvarsutredningen att försvaret får en betydande krigsavhållande effekt redan om det avpassas för att möta anfall med konventionella medel. Utredningen anser dock att försvaret bör utformas så att "en begränsad insats av kärnladdningar samt av biologiska och kemiska stridsmedel inte på ett avgörande sätt minskar våra möjligheter till försvar".<sup>125</sup> Den målsättning som utredningen anger för den fortsatta utvecklingen av det militära försvaret är att detta skall inriktas på att ett eventuellt krig mot Sverige förs utan kärnvapen, gardering mot en begränsad kärnvapeninsats skall dock ingå i planeringen.<sup>126</sup>

Det resonemang som i FU-65 förs om sannolikheten för terroranfall följer i stort ÖB-65. Utredningen tillägger dock att en långt gående planläggning mot anfall med kärnvapen lätt kan mötas med ökade vapeninsatser, vad försvararen än kan företa sig kan "övertrumfas" av angriparen. Om planläggningen trots detta genomfördes menar utredningen att resurser ur totalförsvaret skulle tas i anspråk i en sådan omfattning att möjligheterna att motstå andra former av aggression begränsades. Dessutom skulle motåtgärder företagna före ett anfall allvarligt desorganisera samhället och även på så sätt försvåra försvaret mot andra aggressionsformer. "Det kan därför inte vara rimligt att låta det massiva terroranfallet med kärnvapen bli dimensionerande för kraven på totalförsvaret."<sup>127</sup>

Också i frågan om svenska kärnladdningar redovisar försvarsutredningen en förändrad uppfattning. Man konstaterar här att handlingsfriheten i praktiken urholkats så långt att ett bestämt ställningstagande nu är befogat. Utredningen för därefter ett utförligt resonemang om vilka förhållanden som skulle råda om Sverige drogs in i en konflikt. Betydelsen av kärnvapentröskeln understryks och tanken på första användning av kärnvapen mot Sverige avvisas. Försvarsutredningen menar att en angripare som använder kärnvapen mot bl a Sverige i ett storkrig måste räkna med att motståndaren kommer att använda kärnvapen också mot

operationerna som riktar sig mot Sverige. *"Slutsatsen är att Sverige i allt väsentligt är under kärnvapenparaplyet på ungefär samma sätt som oss kringliggande länder kan sägas vara det, oavsett vilken maktgruppering eller stormakts intressesfär de räknas till."*<sup>128</sup> Mot bakgrund av detta sammanfattar försvarsutredningen att det inte ligger i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att anskaffa kärnladdningar. En viktig reservation som utredningen gör är att frågan kan komma i ett annat läge om kärnvapen blir ett normalt inslag i små länders stridskrafter.

Det är värt att notera att den argumentation som leder fram till det slutliga avskrivandet av tanken på svenska kärnvapen helt gäller riskerna för att Sverige skulle utsättas för kärnvapenangrepp och Sveriges ringa möjlighet att påverka dessa risker. Detta argument mot ett svenskt kärnvapenprogram är en konsekvens av de resonemang som förs fram i ÖB-62 och vidareutvecklas i ÖB-65.

I propositionen 1968 framhålls spärrhakarna mot användning av kärnvapen i ett storkrig ännu mer än i försvarsutredningens betänkande. Vid de överväganden som föregår beslut dominerar enligt departementschefen den politiska bedömningen av konsekvenserna helt över militära lönsamhetskalkyler att slå ut olika mål. Också NATO-doktrinen om ett flexibelt försvar tillmäts stor betydelse i detta sammanhang. Departementschefen upprepar försvarsutredningens argument mot en första insats av kärnvapen mot Sverige och konstaterar att om landet drogs in i ett allmänt kärnvapenkrig skulle de återhållande momenten bortfalla (i enlighet med argumentationen mot begränsade kärnvapenkrig, min anm). Sverige skulle kunna utsättas för en omfattande kärnvapeninsats. Mot en sådan aggression skulle Sverige ha små möjligheter att bjuda effektivt motstånd.<sup>129</sup>

---

I och med försvarsbeslutet 1968 avfördes frågan om anskaffning av svenska kärnvapen. Samtidigt slogs en inriktning på försvar mot ett konventionellt anfall fast för totalförsvaret. Hur denna inriktning kom att utformas för det militära försvarets vidkommande har redovisats här. Förändringen vad gäller civilförsvaret blev betydligt mer genomgripande, på grund av karaktären i besluten 1956 och 1959. Detta skall behandlas i ett särskilt avsnitt nedan, innan inställningen till kärnvapnen under 70-talet ("stabiliseringsperioden") kort berörs.

Som framgått av resonemangen ovan är det rimligt att hävda

att det var de militära myndigheterna själva som avförde frågan om svenska kärnvapnen ur doktrinen, framför allt genom resonemangen i ÖB-65. Både försvarsutredningen och propositionen 1968 motiverar det formella ställningstagandet mot svenska kärnvapen med förändringen i stormakternas syn på kärnvapen-användning. Denna koppling gjordes redan på ett tidigt stadium i kärnvapenfrågan. Ett beslut mot svenska kärnvapen både kunde och måste legitimeras i termer som detta. Att avvisa tanken på svenska kärnvapen på andra grunder (t ex militär nytta, ickespridningsaspekter etc) och inte nedtona kärnvapenhotet så kraftigt som nu skedde skulle ha medfört att resonemangen kommit att framstå som inkonsekventa. Nu kan det naturligtvis invändas, liksom i fallet med ÖB-62, att omvärderingen av kärnvapenhotet var sakligt motiverad och alltså beroende av verkligheten och inte av krav på legitimering. Här skall endast noteras att omvärderingen av sannolikheten för att kärnvapen skulle komma till användning uteslutande bygger på deklARATIONER och strategisk debatt, inte på befintliga militära resurser och planläggning. Omvärderingen bygger dessutom i allt väsentligt på den amerikanska debatten, varifrån huvuddelen av begreppsapparaten är hämtad.

### *Civilt försvaret och marginaliseringen av kärnvapenhotet*

Visserligen kan det hävdas att huvudmomentet i den förändrade synen på kärnvapen är frågan om svenska kärnvapen och anpassningen av det militära försvaret till kärnvapenmiljön. Jag har dock tidigare berört den relativt stora betydelse som civilt försvarsstrategin haft, speciellt under 50-talet, och den mycket långt gående syn på skydd mot kärnvapenansfall som här utvecklades. Framställningen skulle därför bli ofullständig om inte förändringarna i civilt försvars inriktning från 1965 och framåt, bort från den nukleära hotbilden, behandlades. Frågan måste också ställas om civilt försvars inriktning följer en egen utveckling eller enbart är en konsekvens av överväganden rörande det militära försvaret, låt vara med viss tidsförskjutning.

1956 och 1959 års beslut om civilt försvar innebar att detta i huvudsak kom att inriktas på den nukleära miljön och på att kunna möta terroranfall med kärnvapen mot större tätorter. Sådana anfall antogs kunna äga rum i inledningsskedet av ett krig och skulle, om förberedelser inte hunnit vidtas, kunna få fördömande verkningar på samhällsapparat och motståndsvilja. Den-



na inriktning av civilförsvaret innebär att Sverige skulle kunna möta i stort sett varje stridsekonomisk vapeninsats och inriktningen medförde därför ingenting nytt jämfört med vad som gällt sedan andra världskriget. Det nya låg endast i anpassningen till vapenutvecklingen och samhällsförändringen.

Från ÖB-57 och framåt förändrades den militära inställningen till frågan om terroranfall, på det sätt som ovan behandlats. Inledningsvis var det terroranfall med vätevapen som framhölls som osannolika, därefter terroranfall med alla slags kärnvapen (eller terror-effekter vid användning av kärnvapen mot andra mål) och slutligen i ÖB-65 terroranfall också med konventionella vapen. Flera möjliga orsaker till denna förändring i den militära synen på terroranfall har berörts i det föregående. De möjliga orsakerna kan sammanfattas i följande punkter:

- En konsekvens av den förändrade synen på kärnvapnens användbarhet, d v s det ökade intresset för teorier om begränsade krig, problemen kring krigsnivåer och eskalation.
- En konsekvens av en förändrad argumentation kring luftförsvarets roll, främst sammanhängande med "luftförsvarets kris", d v s oförmågan att på ett effektivt sätt skydda hemorten, men också med de nya strategier som hängde samman med teorin om begränsade krig.
- En konsekvens av hänsyn till den pågående debatten och till den allmänna opinionen.

Inställningen till terroranfall framstår således som en sekundär faktor i resonemangen, något som ändras som en konsekvens av andra mer primära förändringar. Ur det militära perspektivet tycks det finnas två huvudsakliga skäl för att dra ut dessa konsekvenser: dels att luftförsvaret frikopplas från skyddet av hemorten, dels att civilförsvarets roll blir begränsad. Utvecklingen av civilförsvaret med 1956 och 1959 års beslut innebär att civilförsvaret fick en mer central roll i totalförsvaret än tidigare. De resonemang som pekade på hotet mot civilbefolkningen som en viktig achilleshäla ledde till att civilförsvaret kom att framstå som jämbördigt med det militära försvaret vad gällde försvareffekten. Ett krig kunde förloras på såväl den militära som den civila fronten. Detta var tankar som uppenbarligen inte var tilltalande ur de militära myndigheternas perspektiv, och med luftförsvarets kris framstod civilförsvarets roll i detta sammanhang som alltmer vital. Mot denna bakgrund är det knappast förvånande att de militära utredningarna så hårt kom att driva tesen om det alltmer

osannolika i terroranfall. Enligt de militära myndigheterna var dock ett starkt civilförsvaret fortfarande betydelsefullt för att risken för terroranfall skulle vara liten, risken var alltså beroende av den svenska sårbarheten. Avskräckningen från anfall mot tätorterna skulle således kunna upprätthållas genom passiva åtgärder, och de aktiva åtgärderna — luftförsvaret — frigöras för andra uppgifter.

Det civilförsvaret som byggdes upp under första hälften av 60-talet var framför allt inriktat på evakuering av de stora tätorterna. Evakueringsplanläggningen var flexibel och omfattade beredskapsutrymning slutlig utrymning, och snabbutrymning. Skyddsrumsutbyggnaden var avpassad för att komplettera evakueringsplanläggningen och erbjuda skydd för kvarvarande grupper. Skydd skulle ordnas i normalskyddsrum, utom i de 14 största städernas innerområden där befolkningsskyddsrum av större slag, bergskyddsrum, skulle byggas. Som ett komplement till evakueringen byggdes också en undsättningsorganisation upp, dimensionerad för att kunna ingripa efter anfall mot redan evakuerade tätorter.

Försvarsutredningar och försvarsbeslut 1960—63 konfirmerade endast den inriktning som civilförsvaret fått 1956 och 1959. Först med civilförsvarensplanen Cf-65 och betänkandet från 1965 års försvarsutredning började civilförsvarets målsättning och inriktning att ifrågasättas. Från militärt håll hade detta redan skett, låt vara indirekt.

Cf-65 presenteras som en motsvarighet till ÖB-65 och anger civilförsvaretsstyrelsens äskande inför återstoden av den uppbyggnadsperiod som beräknades vara avslutad i början av 70-talet.<sup>130</sup> Men liksom marspromemorian kan inte Cf-65 betraktas som fristående från ÖB-utredningen. Civilförsvaretsstyrelsen gör inga självständiga strategiska bedömningar om krigsnivåer och aggressionsfall. Det är alltså den syn på ett framtida krigs karaktär som presenteras i ÖB-65 som är utgångspunkten för resonemangen i Cf-65.<sup>131</sup> Hotbilden blir på detta sätt en helt annan än i marspromemorian, vilket självfallet påverkar resonemanget om hur civilförsvaret bör vara uppbyggt.

Cf-65 är inte en text av utpräglat pläderande slag, snarast är det en exposé över olika slag av hot och civilförsvarets befintliga uppbyggnad enligt 1956 och 1959 års beslut. Frågor om den framtida inriktningen av civilförsvaret, och avvägningen mellan olika åtgärder, aktualiseras först mot slutet i det kapitel som behandlar betydelsen av utrymning och skydd. En omfattande

studie av effekterna av kärnvapenanslag har genomförts. Orsaken till detta anges vara att utrymningsplanläggningens omfattning bestäms av risken för sådana anfall. Studier beträffande effekterna av konventionella anfall skall senare genomföras.<sup>132</sup> Av intresse är det sätt på vilket ÖB-65 använts som utgångspunkt för studierna: "Studierna har ägnats anfall inom ramen för två även i ÖB-65 behandlade aggressioner, nämligen dels invasion med användning av kärnladdningar (alternativ I), dels terroranfall med kärnladdningar mot befolkningsmål (alternativ II). Sannolikheten för det senare alternativet har ej bedömts här. Bortsett från en sådan bedömning är det att märka att redan ett hot om terrorkrigföring kräver en studie av anfallsresultatet."<sup>133</sup> Att det i ÖB-65 framförs en rad argument mot risken för kärnvapenanslag, särskilt i terrorsyfte, kringgås alltså genom att man i Cf-65 bortser från frågan om sannolikheten för olika slags anfall.

Studierna utgår från att en angripare kan komma att insätta kärnvapen med en styrka på upp till 500 kt, men ej vapen i megatonklass. Det skäl som anges för denna begränsning är att angriparen antas att "i princip inte önskar en överförstörelse av bebyggelsen".<sup>134</sup> Studierna undersöker effekterna av anfall mot militära mål, militära mål med civila "bonuseffekter", skyddsrumsorter och inkvarteringsområden (efter utrymning). Syftet är att bedöma värdet av skydd respektive utrymning vid dessa olika alternativ. Slutsatserna är att ett anfall mot inkvarteringsområdena skulle leda till allvarliga förluster, men att förlusterna ändå skulle bli större om motsvarande laddningar sattes in mot de inte utrymda tätorterna. Den slutsats som dras av detta är att värdet av en långtgående utrymning i princip inte minskat, även om angriparen skulle välja att slå mot den utrymda befolkningen.<sup>135</sup> Utrymning av tätorter och områden kring militära mål har enligt Cf-65 mycket stor betydelse, liksom även förekomsten av skyddsrum och radiakskydd.

Detta leder fram till förslaget att utrymningsplanläggningen i princip bör ha samma omfattning som tidigare. En viss minskning föreslås vad gäller antalet tätorter som berörs, men i stället föreslås områden "kring ytterligare ett stort antal fasta militära mål" beröras.<sup>136</sup> Programmen för utbyggnad av normalskyddsrum föreslås fortsätta i stort enligt gällande principer, möjligen med en ökning vad gäller normalskyddsrum i städernas innerområden. Sammantaget argumenteras det i Cf-65 i stort sett för en fortsättning av den uppbyggnad av civilförsvaret som inleddes med besluten på 50-talet.

Det är viktigt att observera i vilken situation Cf-65 författades. Civilförsvaret var mitt uppe i det omfattande uppbyggnadsprogram — organisation 60 — vars takt och ekonomiska omfattning dock inte var beslutad. Till skillnad från marspromemorian har alltså inte civilförsvaret anledning att argumentera för en förändring, utan tvärtom för att premisserna inte ändrats på ett sådant sätt att planerna blivit irrelevanta. Argumentationen kring terroranfall och kärnvapen användning tyder just på detta. Frågan om utrymning har också blivit problematisk, särskilt om angriparen väljer att söka *undvika* civila förluster vid kärnvapen anfall mot militära mål. De civila förlusterna kan då bli större efter utrymning än före, därför att militära förband och evakuerade blandas. På väsentliga punkter är alltså framställningarna i ÖB-65 och Cf-65 oförenliga: Civilförsvarets planläggning och uppbyggnad fortsätter att vara inriktad på kärnvapen anfall, medan krigsmakten i allt väsentligt föreslås inriktas på att möta konventionella anfall. Den kärnvapen användning som framhålls som tänkbar i ÖB-65 är insatser mot militära mål, där civila skador undviks. I just det fallet framstår, som påpekas i Cf-65, utrymningsplanläggningen som irrelevant. I Cf-65 tas dock den huvudsakliga hänsynen till att kärnvapen anfall kan komma att riktas mot befolkningen. Med ÖB-65 och Cf-65 ställs på detta sätt frågan om skyddet mot kärnvapen anfall på sin spets.

1965 års försvarsutredning går i fråga om kärnvapenhotet på den linje som förespråkas i ÖB-65. För civilförsvarets vidkommande innebär detta förslag till väsentliga förändringar jämfört med 1956 och 1959 års beslut. Detta understryks av att utredningen framhåller betydelsen av för totalförsvaret gemensamma agressionsfall. Totalförsvaret bör alltså enligt utredningen utformas i huvudsak för att möta ett konventionellt anfall och så att en begränsad insats av kärnvapen (eller biologiska och kemiska stridsmedel) inte på ett avgörande sätt minskar förutsättningarna för fortsatt försvar.<sup>137</sup> Som tidigare redovisats intar försvarsutredningen ungefär samma skeptiska hållning till hotet om terroranfall som ÖB-65. För civilförsvarets del framhålls behovet av en fortsatt utrymningsplanering och tillgång på skyddsrum för att ge statsmakterna erforderlig handlingsfrihet i händelse av en hotsituation.<sup>138</sup> Terroranfall som skulle "övertrumfa" de svenska försvarsresurserna betraktas inte som förenliga med något rationellt syfte hos angriparen.

Målsättningen för civilförsvaret sätts på en väsentligt lägre nivå än i de tidigare besluten: En omfattande bekämpning direkt



riktad mot befolkningen anses civilförsvaret aldrig kunna utformas för att möta, planläggningen bör här vara inriktad på att alla resurser skall kunna utnyttjas för att i största möjliga utsträckning rädda liv.<sup>139</sup> Målsättningen blir analog med den som skisseras för krigsmakten: att kunna möta ett anfall med konventionella vapen och härutöver kunna verka vid en begränsad insats av ABC-stridsmedel.<sup>140</sup>

Utredningen för ett långt resonemang om skyddsrum och utrymningsplanläggning. Resonemanget om skyddsrum gäller främst civilförsvarsstyrelsens begäran att dispensen från byggandet av normalskyddsrum i städernas innerområden bör upphöra. Utredningen anser sig dock inte kunna ta ställning i denna fråga. Detta innebär att varken byggande av befolkningsskyddsrum (bergskyddsrum) eller normalskyddsrum i innerområdena förordas. Beträffande utrymningsplanläggningen konstateras att denna är billig och i huvudsak bör bibehållas. Samtidigt påpekas de stora problem som skulle vara förknippade med ett tidigt beslut om utrymning och att det kan vara lämpligt att välja en mindre omfattande, eventuellt frivillig, utrymning.

Utredningens förslag innebar i praktiken att civilförsvarets målsättning bringades i partiet med krigsmaktens vad gällde kärnvapenhotet och att det konventionella anfallet blev det styrande på bägge områdena. Civilförsvarets planläggning och organisatoriska uppbyggnad fortsatte emellertid att i stor utsträckning präglas av den nukleära hotbilden. 1968 års försvarsproposition följde försvarsutredningens förslag i fråga om inriktningen av civilförsvaret.<sup>141</sup>

## 7.4 Stabiliseringsfasen 1968—1982

Under de två sista beslutscyklerna i undersökningen sker en närmare definiering av synen på den icke-nukleära hotbilden och på totalförsvarets roll med hänsyn till denna. Jämfört med 60-talet kan denna process betecknas som en stabilisering. Stabiliseringen avser alltså doktrinen uppbyggnad, inte dess verklighetsförankring. Vissa förändringar i synen på kärnvapenhotet sker också mot slutet av undersökningsperioden.

Det nya planeringssystem som infördes för det militära försvaret och civilförsvaret 1970 innebar som tidigare diskuterats att chefen för försvarsdepartementet anvisade olika angreppsfall avsedda att vara styrande för myndigheternas perspektiv- och pro-

gramplaner. De styrande angreppsfallen går ut på att Sverige utsätts för ett storanfall med konventionella stridsmedel. Utöver angreppsfallen redovisas vissa tilläggskrav, bl a avseende överraskande angrepp, neutralitet och skydd mot ABC-stridsmedel.<sup>142</sup>

Överbefälhavarens perspektivplan för 1972—1987 (ÖB-71) innehåller en stark betoning av de fortsatta konventionella rustningarna. Forskning och utveckling av konventionella stridskrafter har enligt ÖB fått förnyat intresse till följd av att kärnvapen uppfattas mer som ett politiskt än som ett militärt medel. De konventionella stridskrafternas utveckling och förbättrade prestanda betonas. På kärnvapenområdet noteras att utveckling och produktion av vapensystem fortsätter att ligga på en hög nivå. Samtidigt sägs att provstopps- och icke-spridningsavtalet kan komma att medföra att kärnvapen inte sprids till fler länder, även om det stora antal länder som inte ratificerat eller undertecknat avtalet inger farhågor.<sup>143</sup> De angreppsfall som studeras i perspektivplanen avser samtliga anfall med konventionella medel, skyddet mot kärnvapen tillkommer som ovan påpekats som ett tilläggskrav och behovet av ett begränsat skydd likställs här med behovet av skydd mot biologiska och kemiska stridsmedel.<sup>144</sup>

De principer för försvarets förande som redovisas i perspektivplanen följer det mönster som utvecklades i ÖB-62 och ÖB-65, alltså ett framskjutet invasionsförsvär. Luftförsvarets primära roll anges vara att skydda stridskrafter och ledningsorgan. Kärnvapenfrågorna spelar alltså varken direkt eller indirekt någon betydande roll i perspektivplanen. Endast i samband med kommande forskningsplanering tas de upp då behovet om skydd mot ABC-stridsmedel betonas.<sup>145</sup>

Programplanen 1972—1977 innehåller inga resonemang om kärnvapenfrågorna, de olika ekonomiska planeringsnivåerna och deras operativa konsekvenser diskuteras utan att kärnvapnen tillmäts någon betydelse för försvarsförmåga i olika nivåer. Med perspektiv- och programplanerna inför 1972 års försvarsbeslut torde man alltså kunna säga att det militära försvaret för alla praktiska ändamål kommit att inriktas på det konventionella slagfältet, där kärnvapen varken förväntas spela en direkt eller en indirekt roll i de militära operationerna.

1970 års försvarsutredning behandlar frågan om riskerna för kärnvapenkrig mer ingående och bygger här i allt väsentligt vidare på resonemangen i 1965 års försvarsutredning. Den tekniska utvecklingen på kärnvapenområdet behandlas relativt ingåen-

de.<sup>146</sup> Utgångspunkten för detta avsnit är den terrorbalans som enligt utredningen består av att bägge parter har "andraslagsförmåga". Tidigare resonemang om terrorbalansen hade främst betonat det faktum att bägge parter hade förmåga att förgöra varandra, men utan att dela upp denna förmåga i första- och andraslagskapacitet. En omfattande genomgång görs av den tekniska utvecklingen för att söka klarlägga om denna kan tänkas komma att rubba terrorbalansen. Försvarsutredningen finner där att inga tecken tyder på att andraslagsförmågan inom överskådlig tid skulle kunna hotas, framförallt därför att en rad åtgärder vidtas för att öka överlevnadsförmågan hos kärnvapensystemen. Det är värt att notera att de taktiska kärnvapenstyrkorna inte i någon utsträckning behandlas i detta avsnitt, här konstateras endast att de interkontinentala kärnvapnen kompletteras med andra med mer begränsad räckvidd, främst i Europa. "För dem brukar användas benämningen 'taktiska' kärnvapen, vilket dock kan ge en vilseledande uppfattning om deras avsedda användningssätt."<sup>147</sup> Vad som avses med denna markering preciseras inte, men förmodligen rör det sig om en betoning av att kärnvapnen inte skall betraktas som en integrerad del av stridskrafterna.

Vad gäller ett framtida krigs karaktär konstaterar utredningen att det i ett framtida totalt krig inte kommer att finnas någon segrare, endast förlorare. Utredningen menar att insikten om detta lett till en större politisk återhållsamhet mot totalt krig än någonsin tidigare.<sup>148</sup> Eftersom en begränsad kärnvapeninsats riskerar att leda till upptrappning till totalt krig menar utredningen att det uppstått en kärnvapentröskel "som anses starkt markera skillnaden mellan konventionellt krig och kärnvapenkrig".<sup>149</sup> En slutsats av detta är att framtida krigs karaktär inte bestäms av tillgången på stridsmedel. Som en följd av detta kan inte heller stridsmedel som en supermakt i en viss situation inte är beredd att sätta in användas utpressningssyfte, menar försvarsutredningen. Sammantaget präglas alltså utredningens syn på de restriktioner som terrorbalansen anses medföra för krigföringen, restriktioner som i praktiken, enligt denna tolkning, gör varje kärnvapen användning liksom varje allvarligt menat kärnvapenhot, osannolikt. Resonemanget om kärnvapenstrategier och terrorbalansens följder är uppenbarligen påverkad av den amerikanska debatten under andra hälften av 60-talet liksom av Nato:s "flexible response" doktrin från 1967, bl a är terminologin densamma som i denna debatt.

Beträffande risken för kärnvapenkrig i Europa konstaterar

utredningen att det trots alla återhållande faktorer kan bli fråga om kärnvapen användning i ett krig i Europa och att Sverige då kan komma att beröras av radioaktiv beläggning.<sup>150</sup> Vad gäller frågan om en eventuell kärnvapeninsats mot Sverige menar utredningen att det är svårt att finna något rimligt motiv för en första användning mot Sverige. Om Sverige angrips sedan supermakterna tillgripit kärnvapen i stor omfattning kan också Sverige bli utsatt för omfattande bekämpning. "Mot denna (insats) finns ringa möjligheter att bjuda ett effektivt motstånd."<sup>151</sup> Här markerar alltså försvarsutredningen tydligt att kärnvapenhotet ligger ovanför vad som är meningsfullt att försöka inrikta försvarspolitikerna på att möta. Det är detta argument som anförs, inte att den omfattande insatsen skulle vara så osannolik att den därför är ointressant. Det argument som 1970 års försvarsutredning anför kan sägas vara av en mer permanent karaktär, eftersom det överlag avskriver möjligheterna till ett försvar mot en mer omfattande kärnvapeninsats. Det är värt att notera att B-C stridsmedel ägnas ett större utrymme än kärnvapen i avsnittet om risker för användning mot Sverige.

Vad gäller totalförsvarets förmåga att motstå bekämpning med kärnvapen för utredningen samma typ av resonemang som 1965 års försvarsutredning, men med vissa betydelsefulla förändringar.<sup>152</sup> Således konstateras att försvaret inte kan utformas för att motstå en invasion där angriparen utnyttjar kärnvapen i den utsträckning han bedömer erforderligt för sina syften. Detta precisa uttalande om försvarsförmågans gränser fördes inte fram i FU-65. Betydelsen av det begränsade skyddet har också tonats ner i FU-70, här sägs att ett visst skydd mot kärnvapen kan bidra till att hos en angripare förstärka uppfattningen att kärnvapentröskeln är av utomordentlig betydelse. Samtidigt påpekas dock att Sveriges möjligheter att påverka kärnvapentröskeln är små. I FU-65 var motivet för begränsade skyddsåtgärder främst att sannolikheten för användning av kärnvapen i större omfattning ansågs som liten. Den mera demonstrativa karaktär som skyddet mot kärnvapen tilldelat i FU-70 understryks också av att syftet med det anges vara att Sverige inte redan vid en insats av ett fåtal laddningar förlorar möjligheterna till fortsatt försvar. I FU-65 talades det om att en sådan insats inte på ett avgörande sätt skulle minska möjligheterna till försvar. FU-70 innehåller också en precisering beträffande detta skydd: att det endast får innebära måttliga kostnadsökningar i förhållande till de åtgärder som vidtas för att möta ett konventionellt angrepp. Sammantaget



innebär den målsättning beträffande kärnvapenskydd som anges i FU-70 att detta i huvudsak skall tjäna som en politisk markering som inte ekonomiskt eller på annat sätt får inkräkta på annan verksamhet.

Att kärnvapnen så tydligt anges ligga utanför de hot som det svenska försvaret kan möta är naturligtvis en följd av att kärnvapenanvändning först kommit att betraktas som mycket osannolikt. I annat fall hade uttalandet om det ogenomförbara i ett försvar mot kärnvapen inneburit en markering av kraftigt sänkta ambitioner för försvaret. Men mot bakgrund av den krigsmiljö som tecknats upp i FU-65 och FU-70 framstår inte uttalandet som detta slags markering utan endast som en anpassning till den rådande synen på kärnvapen. En reflexion är vad markeringen som sådan innebär för framtida möjligheter att omvärdera sannolikheten för kärnvapenanvändning, alltså av premisserna för markeringen. Denna fråga börjar bli aktuell mot slutet av undersökningsperioden.

Planer och utredningar inför 1977 års försvarsbeslut har behandlats i kapitel 4, låt vara ur ett annorlunda perspektiv. Här skall endast inställningen till kärnvapenfrågorna i korthet refereras. Liksom inför den tidigare beslutscykeln angavs här ett antal (7) angreppsfall vilka skulle vara styrande för planerna. Samtliga angreppsfall avsåg ett konventionellt krig. Gemensamt för angreppsfallen var vissa antaganden, bl a att supermakterna om ett krig i Europa inte skulle kunna förhindras på alla sätt skulle söka undvika att det trappades upp till kärnvapennivå.<sup>153</sup> Liksom inför den tidigare planeringsomgången utgör försvar mot ABC-stridsmedel ett tilläggskrav, tillsammans med flera andra. Utgångspunkten för dessa krav är att ett krig i Europa med utnyttjande av kärnvapen ter sig föga troligt.<sup>154</sup> I övrigt har tilläggskravet i stort samma utformning som ovan refererade resonemang ur FU-70.

I perspektivplanen ÖB-75 förs inte något resonemang kring sannolikheten för kärnvapenanvändning. Kärnvapnen berörs endast i samband med den militärtekniska utvecklingen där det konstateras att det råder osäkerhet om utvecklingen av de strategiska kärnvapenstyrkorna. En minskad satsning på dessa skulle kunna innebära att resurser frigjordes för det konventionella området.<sup>155</sup>

I programplanen 1977–82 diskuteras överhuvud taget inte kärnvapenaspekten.<sup>156</sup> I den kommenterande versionen av programplanen, avsedd för allmän spridning, tas emellertid kärn-

vapnen upp i ett särskilt avsnitt.<sup>157</sup> Här hänvisas till att kärnvapenhotet ofta kommer upp i försvarsdebatten. I övrigt upprepas argumenten att kärnvapen användning i händelse av ett krig är osannolik och att huvuddelen av stormakternas resurser satsas på konventionella stridskrafter. Avslutningsvis hänvisar ÖB till 1974 års försvarsutredning och av den fastlagd målsättning vad gäller visst skydd mot ABC-stridsmedel.

1974 års försvarsutredning intar samma grundhållning till kärnvapenhotet som 1970 års försvarsutredning: Mycket starka incitament anses finnas för att supermakterna söker begränsa framtida konflikter och krig så att riskerna för upptrappning till kärnvapenkrig kan undvikas.<sup>158</sup> Försvarsutredningen berör dock en rad problem som framförallt gäller den framtida tekniska utvecklingen:

- Risken att den skyddade andraslagskapaciteten på lång sikt (15 år) blir sårbar. Denna risk framhålls dock som liten.
- Risken att nya strategiska vapen påverkar det nordiska områdets säkerhetspolitiska betydelse.
- Risken att NATO-sidan försöker kompensera sin underlägsenhet med s k minikärnvapen.

Den sista punkten är den som direkt skulle kunna påverka kärnvapentröskeln, men här hävdar försvarsutredningen dels att risken är liten dels att den avgörande gränsen också framgent kommer att gå mellan konventionella vapen och kärnvapen.<sup>159</sup> Försvarsutredningens slutsats är att grundvalarna för den svenska filosofin beträffande skydd mot ABC-stridsmedel inte rubbats. Resonemangen beträffande de situationer i vilka kärnvapen skulle kunna komma till användning i ett krig och på olika sätt beröra Sverige följer i allt väsentligt 1970 års försvarsutredning.<sup>160</sup>

Med 1974 års försvarsutredning kan alltså stabiliseringen av den icke-nukleära hotbilden sägas ha fullföljts.

1978 års försvarskommitté arbetade under delvis annorlunda yttre betingelser i kärnvapenfrågan än de föregående utredningarna. Den kraftiga opinionen mot neutronvapnen 1976–78 och problemen i rustningskontrollförhandlingarna gjorde att riskerna för kärnvapenkrig i ökad utsträckning börjat uppmärksammas också i den svenska debatten. I sin analys av karaktären av ett framtida krig i Europa för dock kommittén i allt väsentligt samma resonemang som FU-74.<sup>161</sup> Man betonar att det framförallt är kortvariga operationer med konventionella stridsmedel som kan komma ifråga.

I ÖB-80 förs ett relativt utförligt resonemang om risken för att Sverige skulle utsättas för angrepp med kärnvapen. Slutsatserna är att Sverige främst är strategiskt intressant i ett konventionellt scenario, att landet inte har någon strategiskt betydelse i ett kärnvapenkrig. Samtidigt pekas dock på betydelsen av NATO:s kärnvapenförsedda kryssningsmissiler för den svenska säkerhetspolitiken.<sup>162</sup> Det anmärkningsvärda inträffar emellertid här att civilförsvarsstyrelsen i sin perspektivplan och i remissyttrandet över försvarskommitténs första delbetänkande starkare vill betona riskerna för kärnvapenkrig, och såväl hotet från insatser utomlands som insatser mot svenska mål.<sup>163</sup>

I sitt andra delbetänkande frångår delvis försvarskommittén den tidigare uppfattningen om risken för kärnvapenkrig och pekar på att det finns tendenser som tyder på att kärnvapeninsatser i ett krig i Europa skulle kunna bli mer troliga, bl a mot bakgrund av utvecklingen av nya typer av kärnvapen. Den avgörande tröskeln kommer dock, menar man, fortfarande att ligga mellan kärnvapen och konventionella vapen. Men kommittén bedömer det inte möjligt att göra några bestämda uttalanden om troligheten av att kärnvapen sätts in i ett framtida krig i Europa. Däremot anser kommittén, med i stort sett samma argument som ÖB-80, att risken för direkt kärnvapenanvändning mot Sverige är liten.<sup>164</sup>

Dessa senare texter, från ÖB-80 och framåt, måste rimligen betraktas mot bakgrund av den ställning som kärnvapenfrågorna fick i europeisk debatt och opinion efter NATO:s sk dubbelbeslut 1979 rörande markbaserade medeldistanskärnvapen. Man torde kunna säga att denna debatt "öppnade" den kärnvapenfråga som dithills under 70-talet legat latent i doktrinen. Genom den nya debatten och det växande politiska intresset för kärnvapenfrågorna, bl a manifesterat i samband med frågan om en nordisk kärnvapenfri zon, blev det möjligt för civilförsvarsstyrelsen att på nytt börja hävda sina intressen. Samma debatt utgjorde ett hot mot det militära försvaret genom att dess relevans skulle kunna ifrågasättas på samma sätt som under perioden 1957–65. Försvarskommittén valde, genom sin skrivning, en medelväg som både tillgodoser delar av civilförsvarets önskemål och som och understryker den fortsatta relevansen av ett konventionellt militärt försvar.

Avslutningsvis skall utvecklingen av civilförsvarsfrågorna under stabiliseringsfasen beröras. Regeringen fastlade fyra styrande angreppsfall för civilförsvarets planer inför 1972 års försvarsbeslut:<sup>165</sup>

- ett konventionellt fall
- ett ABC-fall, där bekämpningen riktas mot militära mål
- ett hotfall (med eller utan ABC-hot)
- ett neutralitetsfall (med sidoverkningar av ABC-vapen).

Dessa styrande angreppsfall innebär en precisering jämfört med de mer allmänt hållna resonemangen i FU 65. Civilförsvarsstyrelsen konstaterar i sin perspektivplan att det främst är de bägge sista angreppsfallen som överensstämmer med den inriktning på skyddet av tätortsbefolkningen som civilförsvaret haft sedan 50-talet, medan de bägge första ställer nya krav. Civilförsvarsstyrelsen drar tre slutsatser av detta beträffande civilförsvarets framtida inriktning:<sup>166</sup>

- att större hänsyn bör tas till konventionella stridsmedel
- att civilförsvaret kring militära mål och invasionsområden bör stärkas
- att större uppmärksamhet måste ägnas skyddet av befolkningen vid markstrider.

I perspektivplanen betonas helhetsperspektivet på totalförsvaret, att en angripare torde försöka utnyttja svagheter i detta för att nå sina mål till minsta möjliga kostnad.<sup>167</sup> Eftersom ett konventionellt angrepp angetts som styrande för krigsmaktens planering krävs att civilförsvaret också anpassar sig till detta. Samtidigt framhålls dock behovet av att civilbefolkningen kan ges ett skydd så att den åtminstone under begränsad tid kan uthärda sidoverkningar av insats av ABC-stridsmedel mot militära mål. "Hotfallet" förutsätts främst gälla insats av konventionella vapen, men användning av ABC-vapen kan inte uteslutas. Hotfallet motiverar därför enligt civilförsvarsstyrelsen ett gott skydd för alla områden som innehåller befolkningskoncentrationer.<sup>168</sup>

1970 års försvarsutredning intog en något annorlunda hållning och fullföljde den förändring av civilförsvarets inriktning som påbörjats med 1968 års försvarsbeslut. Utredningen konstaterar således att civilförsvarets inriktning gällt ett anfall mot befolkningskoncentrationer med kärnvapen, och att civilförsvarsstyrel-



sen i sina planer pekar på att angreppsfallen bör innebära en ny inriktning. Utredningen biträder detta med hänvisning till de resonemang man för tidigare om framtida krigs karaktär och om ABC-skydd (se ovan). Planeringen bör därför ändras och inte inriktas på skydd mot kärnvapen eller massinsats av konventionella vapen i direkt bekämpning av befolkningen, dvs terroranfall. Befolkningscentra som sådana bör inte ses som primära mål i samband med en invasion. Grundläggande för planeringen bör i stället vara att befolkningen kan komma att beröras av biverkningar av bekämpning av militära mål med i första hand konventionella stridsmedel. "Viss hänsyn måste emellertid också tas till att befolkningen i vissa konfliktsituationer kan bli ställd inför direkt hot om skadegörelse. Civilförsvaret bör då med sina åtgärder kunna påverka hotsituationen och öka statsmakternas handlingsmöjligheter."<sup>169</sup>

Denna nya inriktning av planeringen, som av försvarsutredningen betecknas som en ändrad grundsyn på civilförsvarets inriktning, innebär att skyddet främst bör utformas med hänsyn till konventionella vapen och att skydd mot ABC-stridsmedel anordnas endast där så kan ske till måttliga kostnadsökningar. Skyddsrum får därför en ökad betydelse, medan långt gående utrymningsplaner framstår som mindre viktiga.<sup>170</sup>

I och med 1970 års försvarsutredning hade alltså en i det närmaste fullständig omsvängning i civilförsvarsstrategin fullbordats. Kärnvapnen var, liksom vad gäller det militära försvaret, i praktiken avförda från planeringen. Samma sak gällde terroranfall mot civilbefolkningen, såväl med kärnvapen som med konventionella vapen. Civilförsvaret ansågs här inte ha någon avhållande eller skyddande förmåga utan endast att kunna påverka hotsituationen. Något mer omfattande resonemang om varför terroranfall inte skulle vara sannolika förs inte i FU-70, man hänvisar till de resonemang som förs om att kärnvapen i största allmänhet inte torde komma användas. Något resonemang om terroranfall med konventionella stridsmedel förs inte. En möjlig förklaring till detta är att den uppstyckade disposition som betänkandet har gör att denna fråga helt enkelt inte passar in någonstans. Det är också möjligt att frågan om terroranfall redan med tidigare utredningar och beslut betraktas som avförd. I bakgrunden torde också ligga den starka inriktning på begränsade krig som genomsyrar hela betänkandet och mot denna bakgrund ter sig över huvud taget inte utslag av "total" krigföring som relevanta.

Som en följd av 1972 års försvarsbeslut ändrades civilförsvarets utbildnings- och övningssystem (1974) och skyldigheten att bygga skyddsrum i städernas innerområden, som togs bort 1957, återinfördes (1975). Civilförsvarets perspektivplan inför 1977 års försvarsbeslut innebar en anpassning till de nya planeringsföresättningsreglerna. Det främsta problemet var den stora bristen på skyddsrum som dessa aktualiserat. Civilförsvarsstyrelsen konstaterade i sitt slutord att den högsta planeringsramen ger ett civilförsvar som uppfyller de krav som kan härledas ur de styrande angreppsfallen "utom vad gäller möjligheterna att skydda och rädda liv i ABC-miljö".<sup>171</sup>

1974 års försvarsutredning ansluter sig vad gäller civilförsvarets inriktning till 1972 års försvarsbeslut. Vissa tillägg görs dock av utredningen. Således påpekar man att begreppet militära mål är något oklart, att dessa kan omfatta också civila mål av stor betydelse för försvarsförmågan och att områdesbombningar av militära mål kan tillgripas som en förtäckt form av terrorbekämpning. Detta gäller särskilt om respekten för folkrätten urholkas. Det finns inte heller enligt utredningen någon klar gräns mellan tillåtna och inte tillåtna krigföringsmetoder.<sup>172</sup>

1978 års försvarskommitté fortsätter argumenteringen att anfall i terroryfte mot befolkningen är liten. Man påpekar således att 1977 års tilläggsprotokoll till 1949 års Genèvekonvention har stärkt det folkrättsliga skyddet för civilbefolkningen. Bl a förbjuds här angrepp direkt riktade mot civila mål och s k urskiljningslösa anfall. Kommitténs slutsats är att detta innebär att sannolikheten för terroranfall minskat.<sup>173</sup> Också ÖB-80 för ett omfattande resonemang om risken för terroranfall, mot bakgrund av de synpunkter på terroranfall som maktmedel som framfördes bl a av Alva Myrdal i skriften "Elva åsikter om svensk säkerhetspolitik".<sup>174</sup> ÖB-80 menar att trovärdigheten i ett sådant hot är begränsat, delvis av de tidigare anförda skälen mot kärnvapen användning mot Sverige, men också därför att bekämpning med konventionell stridsmedel bl a under andra världskriget och i Vietnam inte lett till att de utsatta länderna fallit undan. Man menar dessutom att åtgärder inom invasionsförsvaret också kan ge effekt mot terroranfall.<sup>175</sup>

Försvarskommitténs argumentering om osäkerheten kring riskerna för kärnvapen användning i ett krig leder emellertid till att man anser att ökad uppmärksamhet måste ägnas skyddet mot framför allt kärnvapen, liksom — av andra skäl — kemiska stridsmedel. Mot denna bakgrund föreslås vissa förstärkningar

av civilförsvaret, även om dess dittillsvarande inriktning på i första hand skydd mot konventionella stridmedel bibehålls.<sup>176</sup>

## **7.5 Kärnvapnen och förändringarna i den svenska försvarsdoktrinen**

Avsikten med detta avsnitt är att återknyta till de frågeställningar rörande kärnvapenfrågans roll i doktrinen som formulerades i inledningen till detta kapitel. Samtidigt utgör avsnittet en avslutning på genomgången av förändringarna i doktrinen och en utgångspunkt för undersökningens tredje del, där olika sätt att förklara doktrinförändringar skall diskuteras.

De fyra faser som här har diskuterats är relaterade till frågan om svenska kärnvapen. Men som samtidigt framgått gäller förändringen i kärnvapendoktrinen mer än denna fråga, också synen på kärnvapenhotet och på civila och militära skyddsmöjligheter förändras. Frågan blir då inledningsvis hur dessa olika förändringar är relaterade till varandra och till de fyra faserna. Denna diskussion kan lämpligen ta sin utgångspunkt i figur 3 som schematiskt visar hur inställningen hos militära myndigheter, civilförsvaret, försvarsutredningar och regeringen förändras i olika avseenden.

Det bör understrykas att figuren endast visar innebörden i de aktuella doktrinformulerande texterna. Således ligger det utanför denna del av undersökningen att mer exakt ange när texterna för militära planerna/avsikterna vad gäller kärnvapenprogrammet formulerades respektive övergavs. Med den doktrinanalys som här är aktuell är det således endast möjligt att nå fram till bedömningen att kärnvapenfrågan i praktiken framstår som avförd i ÖB-62, alltså i januari 1962. I vilka former och vid vilken tidpunkt beslutet fattades kan endast klarläggas med annat material, en fråga som kommer att diskuteras mer ingående i kapitel 10.

Figuren illustrerar den betydande överensstämmelse som finns mellan förändringarna i olika element i det som något förenklat kan kallas kärnvapendoktrinen. Under perioden 1957 till 1968 övergår en i allt väsentligt total doktrin till en kraftigt begränsad doktrin där kärnvapnens direkta betydelse är marginell. Övergången består av flera steg, där det första tas redan 1957 och gäller synen på terroranfall och luftförsvarets roll. Det andra steget tas med ÖB-62 och innebär en förändrad syn på kärnvapenanskaffningen, kärnvapenhotet och anpassning av den mili-





tära organisationen. Förändringarna i det första steget bekräftas här. Det tredje steget tas 1965—68 och innebär, något förenklat, den militära och politiska bekräftelsen på de första två stegen och introducerandet av en mer utpräglad helhetssyn på vad gäller kärnvapendoktrinen. Det är värt att notera att det är de militära myndigheterna som driver förändringen, medan besluten på den politiska nivån fungerar som bekräftelse efter en viss tidsförskjutning.

Kärnvapendoktrinen kan betraktas som en i huvudsak homogen doktrin fram till ca 1957, dvs en doktrin där olika element är klart beskrivna och logiskt sammanhängande och där olika aktörer är överens om nyckelelementen. Perioden mellan 1957 och 1968 kan då betraktas som en förändringsperiod medan doktrinen efter 1968 ånyo kan betraktas som i huvudsak homogen. Förändringsperioden kännetecknas av oklara och motsägelsefulla analyser, av motstridiga element och av motsättningar mellan aktörerna. Kärnvapendoktrinsens omvandling från den totala till den begränsade doktrinen uppvisar alltså de tecken vi kan förvänta oss att finna vid en doktrinförändring. Huruvida denna förändring av kärnvapendoktrinen skall tolkas som en motsvarande förändring av försvarsdoktrinen som helhet skall strax diskuteras.

Hur är då denna förändring av kärnvapendoktrinen, övergången från den totala till den begränsade doktrinen, uppbyggd? Går det utifrån denna framställning att dra några slutsatser om hur de olika elementen påverkat varandra, annat än det tämligen triviala påpekandet att de hänger samman med varandra? Frågan har en grundläggande karaktär, den gäller problemet hur doktrinen och dess olika element skall betraktas. Den ”formella” bilden av en doktrin beskriver dess olika element som koncentriskt cirklar där den yttre miljön anger ramarna för hotbilder och hotbilder anger kraven på handlingsreglerna. Kausalförhållandena är här entydiga: handlingsreglerna är funktionen av bilden av omvärlden. Ingen seriös teori om beslutsfattande kan emellertid ta den formella bilden för given, bakom denna finns som jag diskuterat i kapitel 2 en reell bild som i större eller mindre utsträckning avviker från den formella. Det finns en rad faktorer som kan spela in här. Gemensamt är att de kan störa den formella modellen eller helt sätta den ur spel, vilket leder till att kausalförhållandena i varierande grad går åt motsatt håll, att analysen, bilden av omgivningen styrs av hänsynen till vilka faktiska beslut som doktrinen utmynnar i.

Frågan skall tas upp grundligare i de följande kapitlen. Men redan här är det viktigt att peka på skillnaden mellan synen på doktrinen som ett utslag av rationella överväganden i formell mening och doktrinen som ett utslag av behov av legitimering för vissa handlingslinjer och beslut. Jag har tidigare påpekat det starkt legitimerande draget som kan iakttas i vissa av texterna, framförallt vissa av de militära planerna, men också i vissa utredningar och propositioner. Skillnaden mellan dessa bägge synsätt är också av stor betydelse vid tolkningen av hur förändringarna i de olika elementen i kärnvapendoktrinen påverkat varandra.

Enligt den formella bilden är det synen på kärnvapenhotet som bestämmer synen på hotet av terroranfall och därmed behovet av luftförsvar och civilförsvar för dessa ändamål, synen på behovet av militär anpassning och som en del av detta synen på svenska kärnvapen. På denna sista punkt — liksom i viss mån på de tidigare — tillkommer tekniska och ekonomiska faktorer. Vid en genomgång framstår synen på kärnvapenhotet och på de svenska kärnvapnen som de viktigaste faktorerna i argumentationen kring själva doktrinförändringen och två motsatta tolkningar kan här göras:

1. Synen på kärnvapenhotet ändrades i ÖB-62 till följd av en omvärdering av sannolikheten för att kärnvapen skulle tillgripas i framtida krig och vid anfall mot Sverige. Som en följd av detta ändrades också inställningen till övriga element i kärnvapendoktrinen, inklusive det svenska kärnvapenprogrammet.
2. Inställningen till det svenska kärnvapenprogrammet ändrades av andra faktorer mellan ÖB-57 och ÖB-62, faktorer som inte manifesterar sig i texten och som inte kan klarläggas på ett tillfredsställande sätt i denna del av undersökningen. Denna förändrade inställning nödvändiggjorde en omvärdering av kärnvapenhotet och av övriga element i kärnvapendoktrinen.

För tolkning nummer ett talar att den är logisk, överensstämmer väl med textens uppbyggnad och ganska väl stämmer med efterhandsperspektivet på förändringen av kärnvapnens roll i USA:s och NATO:s doktriner under 60-talet. För tolkning nummer två talar att beskrivningen av kärnvapenhotet präglas av en betydande osäkerhet och oklarhet i ÖB-54, ÖB-57 och ÖB-62. Oklarheten och motsägelserna är snarare större i ÖB-62 än i ÖB-57. En klar och genomarbetad argumentation för tesen om kärnvapnens begränsade militära värde kan först återfinnas i 1965 och 1970 års

försvarsutredningar. För tolkning nummer två talar också det osannolika i att ett program som så mycket prestige, trovärdighet och resurser satsats i från militärt håll inte skulle ha haft så mycket levande kraft i sig att det skulle ha kunnat påverka tolkningen av kärnvapenmiljön så tidigt som före Kuba-krisen 1962 och före "flexible-response"-doktrinen. ÖB-62 författas, som också påpekas i texten, i en period då det tekniska utvecklingsarbetet bland kärnvapenmakterna bl a gjorde kärnvapnen allt mindre och därför mer taktiskt användbara.

Någon *faktisk* förändring av kärnvapenstyrkor och strategier som skulle kunnat uppfattas som ett minskat hot hade alltså inte inträffat. Tvärtom pågick en mycket snabb utveckling av taktiska, eurostrategiska och strategiska kärnvapenstyrkor. Den sovjetiska militärdoktrinen utvecklades i riktning mot ökad betoning av kärnstridsmedlen.

Avgörande är dock att synen på kärnvapenhotet inte kan sägas ha genomgått en entydig förändring i texten. Vad som förändrats är främst bilden av hur sannolikt ett kärnvapenangrepp mot Sverige skulle vara, och detta resonemang ligger till stor del underförstått i texten. Bilden av stormakternas strategier och karaktären av ett eventuellt storkrig skiljer sig inte dramatiskt från vad som tecknas i ÖB-57. Förändringen i beskrivningen av kärnvapenhotet i ÖB-62 består alltså främst i att bilden som helhet blivit mer motsägelsefull. Det torde därmed kunna anses rimligt att betrakta den första tolkningen som mindre sannolik: Den de facto omvärdering av det svenska kärnvapenprogrammet som ÖB-62 ger uttryck för skulle istället — i enlighet med den andra tolkningen — vara förklaringen till de diffusa och motsägelsefulla dragen i bilden av kärnvapenhotet. Genomgående torde också behovet av kontinuitet spela en viktig roll. På ytan är ÖB-62 i allt väsentligt en fortsättning på ÖB-57 — (så tolkas t ex saken i Ahlmarks undersökning av atomvapendebatten). Någon uttrycklig förändring i inställningen till kärnvapenprogrammet är det inte fråga om och följaktligen inte heller till kärnvapenhotet. Oberoende av åt vilket håll orsakssambanden mellan doktrins olika delar går är de underkastade krav vad gäller kontinuiteten.

För att sammanfatta framstår alltså tolkningen att det är inställningen till kärnvapenprogrammet som är det primära som den mest sannolika. Den förskjutning som sker i bilden av kärnvapenhotet är då en funktion av detta. Det främsta skälet är att denna bild är så påtagligt motsägelsefull. Saken kan lätt tolkas

annorlunda mot bakgrund av den faktiska kärnvapenstrategiska utvecklingen under 60-talet och hur denna kom att återspeglas i den svenska doktrinen i 1968 års och 1972 års försvarsbeslut. Men det är viktigt att observera att detta är ett anakronistiskt synsätt snarlikt det som ofta tillgrips för att i efterhand legitimera allehanda beslut som kommit att slå väl ut. En mer definitiv kunskap om dessa förhållanden kräver en genomgång av underlag, förarbeten och diskussioner kring utarbetandet av ÖB-62. Till detta återkommer jag i kapitel 10.

---

Det vore naturligtvis förhastat att av ovanstående dra slutsatsen att hela kärnvapendoktrinen genomgående kännetecknas av att bilden av den yttre miljön betraktas genom filter vars karaktär bestäms av intressepolitiska motiv av olika slag. Jag har tidigare berört "beroendet av verkligheten", dvs de gränser som verkligheten sätter på filtrerandet. Det är uppenbart att den tekniska och strategiska utvecklingen på kärnvapenområdet är av en sådan karaktär att ingen doktrin kan undgå att kraftigt påverkas av den. Var filtterna främst kan komma att spela en roll är under perioder (eller på områden) av osäkerhet där flera tolkningar är rimliga och möjliga att förankra i verkligheten. Filtrerna kan också vara av betydelse för mottagligheten för påverkan från i första hand den amerikanska strategiska debatten på den svenska doktrinen.

Filtren, som jag också benämnt beroendet av bilden av omvärlden och av legitimering, spelar som tidigare diskuterats en väsentlig roll på andra områden i doktrinen, bl a i samband med bilden av den internationella utvecklingen. Överhuvudtaget torde man kunna betrakta den typ av texter i vilka den deklarerade försvarsdoktrinen formuleras som till sin grundläggande karaktär legitimerande. Ett antal faktorer sätter sedan gränser för hur långt och på vilket sätt detta kan drivas. Särskilt gäller denna karaktäristik de militära utredningarna, men draget är också tydligt i de senare försvarsutredningarna. Vad gäller den centrala förändringen i kärnvapendoktrinen, inställningen till det svenska kärnvapenprogrammet, förefaller alltså det legitimerande draget vara det avgörande: Den materiella basen och förändringar i denna är det primära, det som argumentationen i övrigt anpassas efter i den mån detta är genomförbart. Men hur förhåller det sig med övriga element i kärnvapendoktrinen? Kännetecknas också de av beroendet av legitimering, eller hänger de mera samman med faktiska förändringar i den yttre miljön?



Synen på hot om terroranfall, luftförsvar och civilförsvar hänger som påpekats här nära samman med varandra, de gäller införandet av begränsningar i synen på kärnvapenhotet och i synen på meningsfullheten i motåtgärderna. Den kärnvapendoktrin som gäller fram till 1957 kännetecknas av att inga sådana begränsningar har förts in i resonemanget, doktrinen efter 1968 kännetecknas däremot av att dessa typer av hot för alla praktiska ändamål avskrivits och att motåtgärderna definierats som utsiktslösa. På samma sätt som i fråga om de svenska kärnvapnen kan denna förändring tolkas som antingen följden av en faktisk omvärdering av riskerna för terroranfall eller som följden av andra omvärderingar, legitimerade i en förändrad syn på terroranfallets sannolikhet.

För den första tolkningen talar att det rent faktiskt inträffat betydande förändringar i de deklarerade doktrinerna och bedömningar om framtida krigs karaktär under 60-talet. Kärnvapentröskeln uppfattades av praktiskt taget alla västliga bedömare som en realitet (om den sedan var mer än just en subjektiv realitet är en annan sak). Givet den relativt genomgående påverkan från västlig strategiskt tänkande som återfinns i den svenska doktrinen är det svårt att tänka sig att 50-talets totala kärnvapenhotbild skulle ha kunnat förbli oförändrad under 60-talet.

För den andra tolkningen talar en rad förhållanden. Således drivs förändringen också på denna punkt av ÖB. Förändringen inträffar också påtagligt snabbt, mellan marspromemorian 1955 och ÖB-57, t o m mellan ÖB:s remissvar på 1953 års civilförsvarsutredning 1956 och ÖB-57. Ingenting i den externa miljön inträffar just här som skulle motivera en sådan kraftig förändring och några sådana faktorer åberopas inte heller. Det är också värt att notera att regeringen och försvarsutredningarna fram till och med 1963 explicit gör andra bedömningar av risken för kärnvapenangrepp mot tätorter. Särskilt tydligt är detta i 1959 års proposition om civilförsvaret.

Det är mot denna bakgrund svårt att se omvärderingen av terrorhotet i ÖB-57 (samt ÖB-62) som förorsakad av enbart förändringar i den yttre miljön. Detta intryck förstärks ytterligare av att två andra slag av skäl är tydligt urskiljbara. Det första är att synen på terroranfall i ÖB-57 är kopplad till ändringen av luftförsvarets huvudinriktning från försvar av hemorten till invasionsförsvaret. Mot bakgrund av luftförsvarets kris (missilvapnen, enstaka bombplans förstörelseförmåga) är denna omställning logisk utifrån ett legitimerande perspektiv: ett omfattande aktivt

luftförsvaret kan inte längre motiveras med uppgiften att skydda hemorten, återstår alltså att antingen ta konsekvenserna eller ändra uppgifterna. Det senare får anses vara normalbeteendet i en legitimerande text, civilförsvaret gör på motsvarande sätt under andra hälften av 60-talet men med obetydlig framgång. Som en konsekvens av en sådan förändring av luftförsvarets inriktning framstår det som vitalt att hotbilden kan ändras, utan detta blir det omöjligt att på ett övertygande sätt legitimera förändringen. Detta kan förklara den mycket stora vikt som läggs vid frågan i ÖB-62 och ÖB-65, alltså efter det att förändringen faktiskt introducerats 1957.

Det finns också ett annat skäl som understryker denna tolkning av omvärderingen av terrorhotet som funktion av andra förändringar. Som tidigare påpekats spelar kärnvapendebatten i Sverige en central roll för hur framför allt ÖB-57 kom att utformas, och terrorperspektivet kom att utgöra ett av motståndarsidans huvudargument, som riktade sig mot relevansen inte bara av det svenska kärnvapenprogrammet utan också försvaret som helhet. Det går alltså att iakta rent debattaktiska hänsyn i nedtonandet av framförallt vätebombshotet i ÖB-57. Frågan är om någon motsvarande förklaring kan tänkas för den betydligt kraftigare argumentationen mot terroranfall i ÖB-62. Självfallet kan denna sättas i samband med den förändrade försvarsstrategin, men det finns också en annan tänkbar förklaring. I september 1961 återupptog Sovjetunionen atmosfäriska kärnvapenprov vid Novaja Zemlja i Norra ishavet. Provserien omfattade laddningar med sprängstyrka på över 50 megaton och stora mängder radioaktivt nedfall som följde. Det är möjligt att sprängningen av "domedagsbomberna", mot bakgrund av det rådande debattläget, uppfattades som ett hot mot hela det svenska försvarets relevans och att detta endast kunde mötas genom att terroranfall överlag kunde framhållas som osannolika. Synen på terrorhotet och luftförsvarets roll skulle enligt denna tolkning ligga nära "det lagoma hotets princip. Också på denna punkt skulle det självfallet vara värdefullt att studera de överväganden som föregick formulerandet av ÖB-62.

Synen på terroranfall kan alltså dels ses som en följd av debatten kring svenska kärnvapen, dels ses som en följd av anpassningen till en konventionell försvarsstrategi i enlighet med det lagoma hotets princip. Anpassningen kan ytterligare belysas med det element i kärnvapendoktrinen som inte behandlats än, synen på försvarsstrukturen. ÖB-54 understryker både det möjliga och

betydelsefulla i en anpassning av det militära försvaret till kärnvapenmiljön. ÖB-57 understryker också betydelsen av en sådan anpassning, men framhåller samtidigt det utsiktslösa i ett sådant försvar som inte förfogar över egna kärnladdningar. I ÖB-62 är bilden återigen en annan, anpassning är möjlig och nödvändig samtidigt som de konventionella stridskrafternas förmåga framhålls. I ÖB-65 har frågan om anpassning blivit oväsentlig och i propositionen 1968 och 1970 års försvarsutredning framställs anpassningen som både obehövlig och explicit utsiktslös.

Det säger sig självt att dessa förändringar fram och tillbaka inte hänger samman med stridsmedlens och skyddsteknikens utveckling utan med att skyddsfrågan under denna period betraktas ur flera skilda perspektiv, vilket leder till att samma verklighet tolkas olika. ÖB-54 ger uttryck för den totala och relativt okomplicerade kärnvapendoktrinen: varje hot skall mötas. ÖB-57 har samma grundsyn men är också bunden av argumentation för kärnvapenprogrammet, försvar utan kärnvapen kan därför inte framställas som ett lockande eller ens tänkbart alternativ. ÖB-62 kännetecknas av perspektivförändringen, den begränsade doktrinen där kärnvapenhotet nedtonas och det konventionella försvarets möjligheter framhålls. Allteftersom kärnvapenhotet nedtonas kan betydelsen av anpassning minskas tills den till slut i 1972 års försvarsbeslut uttryckligen avförs som varande utsiktslös.

Mot denna bakgrund skulle man kunna säga att frågan om svenska kärnvapen kom att fungera som ett slags katalysator för förändringen i kärnvapendoktrinen i stort. Som ovan påpekats är det inte särskilt sannolikt att denna under några omständigheter skulle ha förblivit oförändrad under 60-talet och 70-talet, men introducerandet av kraven på svenska kärnvapen och den kampanjkaraktär denna fråga fick gjorde tidiga och drastiska omläggningar nödvändiga när kampanjen visade sig misslyckad. I vågskålen hade man nämligen inte bara lagt kärnvapenprogrammet utan i praktiken hela den befintliga försvarsstrukturens relevans. Dessa omläggningar kan alltså främst tolkas som utslag av "inre" svenska förhållanden och inte som utslag av påverkan utifrån. Samtidigt förklaras med denna tolkning *mottagligheten* för påverkan från framför allt den amerikanska strategiska debatten i vissa frågor under 60-talet, denna påverkan tjänade helt enkelt som en bekräftelse på förändringen i den svenska kärnvapendoktrinen.

En betydelsefull iakttagelse vad gäller doktrinförändringen är

att denna i allt väsentligt drivs av de militära myndigheterna, det är dessa som introducerar förändringarna. De politiska instanserna spelar främst en roll i blockerandet av frågan om svenska kärnvapen, vilket i vart fall tycks bidra till att framtvunga den militära positionsförändringen. I övrigt bekräftar och vidareutvecklar de politiska instanserna övergången från den totala till den begränsade kärnvapendoktrinen från 1968 och framåt. Detta torde ha ett samband med förändringarna i andra delar av den svenska försvarsdoktrinen, framför allt den anpassning till avspänningen som diskuterats i kapitel 5.

---

Inledningsvis ställde jag frågan om kärnvapenprogrammet och övergivandet av det skall betraktas som ett utslag av kontinuitet eller förändring i den svenska försvarsdoktrinen. Frågan är delvis besvarad med konstaterandet att kärnvapendoktrinen genomgått en grundläggande förändring från en total till en begränsad doktrin och att den svenska kärnvapenfrågan här kan ha haft en katalysatoreffekt. En förändring är det alltså fråga om, men vidgas bilden till att gälla hela försvarsdoktrinen blir den mindre entydig. Den totala doktrinen kan betraktas som en direkt fortsättning på andra världskrigets doktrin, införlivandet av kärnvapen i det svenska försvaret var här enbart ett logiskt steg. Den begränsade kärnvapendoktrinen innebar viktiga förändringar i dessa principer, men samtidigt besvarades försvarsorganisationen med relativt små förändringar. Alltså torde det kunna hävdas att Sverige i och med frågan om svenska kärnvapen stod inför en förändring av den befintliga doktrinen oberoende av vilket alternativ som valdes. Förändringarna gällde dock olika nivåer av doktrinen. Frågan är då hur de förändringar som rör det som här benämnts kärnvapendoktrinen hänger samman med andra doktrinförändringar, och med doktrinens karaktär i stort.

Jag vill här framföra tolkningen att förändringen i kärnvapendoktrinen innebär en omläggning av hela försvarsdoktrinen från den av andra världskriget präglade uppfattningen om det *fullständiga existensförsvaret*, en uppfattning vars stratagiska och ideologiska grund framförallt redovisas i ÖB-47. Vad som ersätter denna uppfattning är det begränsade krigets miljö, det som kan benämnas ett *begränsat existensförsvar*, där de centrala frågorna är begränsningarna i hoten och begränsningarna i samhällets anpassning för att möta dem. Ur det fullständiga existensförsvarets perspektiv är i princip inga offer eller svårigheter avskräc-



kande, när kärnvapen användning på eget territorium diskuteras i ÖB-47 konstateras t ex att den skadegörelse detta kan leda till i en avgörande strid sannolikt kommer att te sig mindre betydelsefullt än stridens utgång. Utgående från det begränsade existensförsvarets perspektiv får frågor om skadeverkningar och sårbarhet en helt annan innebörd: Det avgörande är vilken av flera begränsade hotnivåer som kan mötas.

Det är av den tidigare framställningen tydligt varför kärnvapenfrågan ställer det fullständiga existensförsvaret på sin spets. Övergången från det fullständiga till det begränsade existensförsvaret kan emellertid inte enbart ses som en funktion av förändringarna i kärnvapendoktrinen, även om dessa kan anses ha spelat en central roll för introducerandet av teorin om begränsade krig och därmed för marginaleffektsteorin. Övergången kan betraktas som summan av flera förändringar i försvarsdoktrinen nyckelelement, förändringar vilka sammanfaller i tiden och delvis är kopplade till varandra:

- förändringarna i synen på kärnvapenhotet och på anpassningen till detta hot
- förändringarna i synen på framtida krig och Sveriges strategiska läge (begränsade krig, anfall med marginella styrkor och med begränsade mål)
- förändringar i synen på Sveriges försvarsbetingelser och försvarsstrategi (den framskjutna försvarsstrategin, med ett invasionsförsvar kraftsamlat till gräns- och kust.)
- avspänningen och det avtagande krigshotet.

Samtliga dessa förändringar inträffar under perioden 1957 till 1968.

Som ovan påpekats drivs förändringarna i kärnvapendoktrinen i stor utsträckning av de militära myndigheterna. Samma sak kan hävdas beträffande den framskjutna försvarsstrategin och Sveriges strategiska läge. De politiska instanserna bekräftar och understryker denna förändring 1968, men understryker samtidigt den roll avspänningen spelar i sammanhanget. Bekräftandet av det begränsade existensförsvaret blir här också ett medel för att legitimera en mer restriktiv politik vad gäller försvarsutgifterna.

Doktrinförändringen är i allt väsentligt genomförd 1968, den bekräftas och förtydligas på vissa punkter 1972 och 1977. I allt väsentligt anser jag därför att 70-talets doktrin bör betecknas som en ny doktrin, *inte* som en förändrad eller anpassad variant av

den tidigare doktrinen. Naturligtvis är detta också en definitionsfråga: En anpassad doktrin menar jag vara en doktrin vars principer är oförändrade och där anpassningen gällt förändringar i miljön. 50-talets kärnvapendoktrin kan alltså betraktas som en anpassad variant av det andra världskrigets svenska försvarsdoktrin. Men självfallet bygger 70-talets doktrin i stora stycken fortfarande på den tidigare, någon fullständig förändring av grundprinciperna av det slag som de nordiska grannländernas säkerhetspolitiska doktriner genomgick på 40-talet är det inte fråga om. Det är inte heller säkert, eller ens sannolikt, att den här diskuterade förändringen som bara kan urskiljas över ett längre tidsperspektiv var uppenbar för de dåtida aktörerna.

Man skulle alltså sammanfattningsvis kunna säga att det efter en omslagspunkt kring 1962 uppstår en situation av oklarhet där en existerande doktrin i praktiken övergivits. Det tar sedan i storleksordningen åtta till tio år innan en sammanhängande ny doktrin kunnat etableras, och ännu längre innan den fullt ut kunnat institutionaliseras: i slutet av 70-talet var fortfarande civilförsvarets räddnings- och röjningsstyrkor utgångsgrupperade efter de principer som angivits i 50-talets civilförvarsbeslut. Ett av skälen till att denna process varit så utdragen är att förändringen ägt rum i en växelverkan mellan olika aktörer och i former som inte visade att det rörde sig om en doktrinförändring.

Vad som präglas av kontinuitet under hela undersökningsperioden är vissa mycket allmänt formulerade grundprinciper, det som ibland har kallats "överdoktrinen" — (alliansfriheten syftade till neutralitet i krig, det starka försvaret etc) — som framför allt kodifierats i säkerhetspolitikens och försvarspolitikens målsättning. "Överdoktrinen" har utgjort en ram som skapat ett starkt intryck av kontinuitet, även om den reella innebörden genomgått betydande förändringar.

Det finns heller ingenting som tyder på att den här diskuterade doktrinförändringen skulle ha lett till någon direkt motsvarande förändring i de faktiska mönstren i försvarspolitiken, i vart fall vad gäller försvarsstrukturens uppbyggnad, anslag och specifika projekt. Hur det förhåller sig med den militära planläggningen är det inte möjligt att kommentera eftersom materialet är sekretessbelagt. Doktrinförändringen kan alltså, i vart fall i ett kortare tidsperspektiv, betraktas som en fråga om deklarerad ambitions- och viljeinriktning. På kort sikt är det alltså mer fråga om en förändring med politiskt/psykologiska konsekvenser än med materiella.

- 1 ÖB-47 s 102 ff
- 2 ÖB-47 s 101 f
- 3 Prop 1948:206 s 119 f
- 4 ÖB-54 "Civilförsvaret inför atomåldern" Kontakt med krigsmakten 1955:4 (Marspromemorian)
- 5 Civilförsvarets ställning i förhållande till det militära försvaret var under denna tid inte lika självständig som från slutet av 70-talet. ÖB-utredningarna innehöll resonemang om hur de civila totalförsvarsgrenarna borde utformas och dessa betraktades här huvudsakligen som stödfunktioner åt det militära försvaret. Civilförsvaret gjorde i sina utredningar inte några självständiga analyser av den strategiska och militärtekniska utvecklingen. Utredningen — den s k marspromemorian — var en gemensam produkt av försvarsstaben och civilförsvarsstyrelsen, den refererar hotbilden ur ÖB-54 och ansluter till slutsatser dragna i denna. Avsikten var att ÖB-54 och marspromemorian skulle ha lagts fram samtidigt.
- 6 ÖB-54 s 288
- 8 Ibid s 319 ff
- 7 Marspromemorian s 77 ff
- 9 Ibid s 87
- 10 ÖB-54 s 280 f, 320 ff
- 11 Ibid s 337. Här anges prioriteringen att attackflygets slagkraft bör öka för att förbättra möjligheterna att offensivt genomföra luftförsvaret. Förstärkningen av attackflyget ger även invasionsförsvaret avsevärt bättre betingelser. Vilka mål som skulle kunna bli aktuella preciseras inte. På grund av attackflygets begränsade räckvidd skulle främst flygbaser för taktiskt flyg i DDR, norra Polen och Baltikum ha kunnat bli aktuella som mål, liksom ramper för kortdistansmissiler av V-2 typ. Större delen av de sovjetiska flygstridskrafterna bestod 1954 av relativt omoderna flygplan. Huvuddelen av bombflygplanen hade en begränsad räckvidd och kunde därför inte nå Sverige från baser långt in i Sovjetunionen
- 12 Marspromemorian s 76
- 13 Ibid s 97
- 14 Idem
- 15 Ibid kap 5
- 16 ÖB-54 s 280, 283 f och 339 f. Således sägs t ex att "spridd gruppering medför svårigheter att genomföra striden, vilket kan motverkas genom förbättrad beväpning och utrustning som medger större rörlighet och effektivare samband" s 280
- 17 ÖB-54 s 321
- 18 ÖB-54 s 287 Argumentet är intressant mot bakgrund av att det senare ofta hävdats att svenska kärnvapen aldrig var avsedda för insats på främmande makts territorium och att svenska stridskrafter

överhuvudtaget aldrig skulle anfalla detta. Se även Arméreglemente del II 1963 års upplaga mom 1:12 där det konstateras att motståndaren har ett begränsat antal utskjutningsanordningar för kärnladdningar och att de svenska stridskrafterna genom att anfalla och förstöra dem i hög grad kan minska motståndarens eldkraft.

19 Ibid s 281

20 Ibid s 288

21 Ibid s 338

22 Ibid s 342 Beloppet kan jämföras med den årliga totala budgeten för det militära försvaret som är angiven till 2,5—2,7 miljarder för de aktuella åren. För budgetåret 64/65 är nära 10 % av den totala försvarsbudgeten avsatt som "särskilda medel".

23 Prop 1:6 1955 s 12 f

24 Ibid

25 Refererad i prop 1956:185

26 Prop 1956:185 s 9

27 Idem

28 Ibid s 10 Vid planerandet av befolkningsskyddsrum till 10 städer utgick man i 1951 års civilförsvarsproposition från en förvarningstid på mellan 3 och 5 minuter vid daganfall

29 Marspromemorian s 76

30 Prop 1956:185 s 21

31 Idem

32 Ibid s 22

33 Ibid s 23

34 Ibid s 24

35 Ibid s 28

36 Ibid s 30

37 Idem

38 Ibid s 47

39 Ibid s 50 f

40 Ibid s 51

41 1957 utkom en rad debattskrifter bl a "Både och" samt "Öst och Väst och Vi"

42 ÖB-57 s 281

43 Ibid s 282

44 Idem Termen "rena" vätevapen torde avse sådana laddningar som inte är omgivna av ett hölje av U 238. Laddningar med ett sådant hölje ger, på grund av att en kedjereaktion äger rum i det annars inte klyvbara höljet vid extremt höga temperaturer, upphov till mycket stora mängder radioaktiva restprodukter. Sprängkraften kan å andra sidan höjas till 50—100 mt. Utöver detta diskuterades möjligheten av att initiera en fusionsladdning utan att använda en uranladdning som tändhatt.

45 ÖB-57 s 284

46 Ibid s 286 Resonemanget torde syfta på Eisenhower-administratio-



- nens försvarspolitikiska program "New Look", som innebar en betoning på strategiska kärnvapenstyrkor och doktrinen om massiv vedergällning.
- 47 Ibid s 284
  - 48 Ibid s 287 f
  - 49 Ibid s 294 f
  - 50 Ibid s 289
  - 51 Ibid s 294
  - 52 Ibid s 290
  - 53 Åkerman (1972) s 13 ff. Den amerikanska armén var aldrig särskilt intresserad av den massiva vedergällningen
  - 54 Ahlmark (1965) s 23 f och 72 f
  - 55 Argumentet utvecklas betydligt klarare i Anders Kjellgren: "Sverige och ytkriget" (1959) ett halvofficiellt debattinlägg som dock inte hör till de doktrinformulerande texterna, så som dessa här definierats
  - 56 ÖB-57 s 297
  - 57 Idem
  - 58 Idem Argumenten för anskaffning av F-båtar återfinns t ex i Erik Hägg: "Örlogsflottan — några ord till gammal och ung om vår första försvarslinje" (1910)
  - 59 Ibid s 297 f
  - 60 Ibid s 295
  - 61 Ibid s 297
  - 62 Ibid s 299 f
  - 63 Dock framhålls i ÖB-57 (s 294) att förekomsten av svenska kärnvapen skulle tvinga angriparen till utspridning, vilket skulle innebära att balansen i möjligheterna att utnyttja konventionella stridsmedel skulle återställas. Detta antyder att det i ÖB-57 betraktas som möjligt med ett krig under ömsesidig kärnvapenavskräckning, där bägge parter anpassar sig till kärnvapenhotet. Detta har en viss betydelse mot bakgrund av förändringarna i synen på kärnvapenkrig under 60-talet
  - 64 Resonemanget kan iakttas klarare i den allmänna debatten där man på vissa håll bland anhängarna talade om konventionella vapen som "pilbågar". Denna typ av nedvärdering av det konventionella försvaret fördes inte fram på officiellt militärt håll
  - 65 ÖB-57 s 319
  - 66 Ibid s 296
  - 67 Referat av betänkandet av 1955 års försvarsutredning i prop 1958:110 s 56 f
  - 68 Prop 1958:110 s 92 f
  - 69 Prop 1958:110 s 99
  - 70 "Civilförsvarets organisation" Huvudbetänkande avgivet av 1953 års civilförsvarsutredning SOU 1958:13
  - 71 Prop 1959:114 s 17
  - 72 Ibid s 18

- 73 1960 års försvarskommitté anger således att man inte haft att ta ställning till kärnvapenfrågan (FU-60 s 54) Frågan berörs inte heller i statsverkspropositionen 1961
- 74 Statsutskottets utlåtande nr 97/1959
- 75 FK 60 s 68 ff
- 76 ÖB-62
- 77 Ibid s 6 ff
- 78 Ibid s 10 f
- 79 Ibid s 12
- 80 Ibid s 22
- 81 Ibid s 13 f
- 82 Ibid s 66
- 83 Ibid s 67
- 84 Ibid s 16 f
- 85 Ibid s 16 Något längre fram preciseras detta till att angriparen inte ens med avsevärd insats av uranladdningar på kort tid torde kunna bryta Sveriges motståndsförmåga
- 86 Ibid s 33
- 87 ÖB-62 konstaterar dock samtidigt att "fruktan för den omfattande förstörelse som skulle bli resultatet av en vätebombsduell mot hemorten, gör att ett storkrig kan komma att utkämpas utan att en sådan duell utlöses" (s 11)
- 88 Ibid s 9 Se även "Sverige och ytkriget"
- 89 Ibid s 57 ff
- 90 Ibid s 62
- 91 Se "Sverige och ytkriget" s 17 ff
- 92 NORADs flyg och robotförband genomgick en kraftig minskning från mitten av 60-talet och framåt
- 93 FK-60 s 25 ff
- 94 ÖB-62 s 67
- 95 Ibid s 60
- 96 Att teorin om begränsade krig i sig knappast är den primära faktorn indikeras av att teorin beskrivs både ofullständigt och motsägelsefullt. Således hävdas att USA, genom att frångå den massiva vedergållningen och gå över till en strategi med större valmöjligheter, skulle komma att närma sig den sovjetiska doktrinen. Olikteterna i fråga om synen på kärnvapen var betydande mellan den amerikanska och den sovjetiska doktrinen
- 97 Ibid s 32
- 98 Ibid s 31 ff
- 99 Ibid s 34
- 100 Ibid s 67 Tidigare i texten (s 36) sägs dock följande: "Det måste emellertid understrykas att de stridsmedel, som vi nu har och vidareutvecklar, ger krigsavhållande effekt och betydande försvarsmöjligheter också i detta läge".
- 101 Ibid s 81

- 102 Ibid s 36
- 103 Idem
- 104 "Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67", Betänkande avgivet av 1962 års försvarskommitté SOU 1963:5 (FK-62) s 69 ff
- 105 FK-62 s 72
- 106 Idem
- 107 Ibid s 98 f
- 108 Ibid s 121
- 109 ÖB-65 s 14 ff
- 110 Ibid s 17 Den tekniska utvecklingen sammanfattades i ett antal punkter. Den första av dessa var att den konventionella eldkraften ökar, medan den fjärde punkten var att anskaffningen av kärnladdningar av olika typer och styrka fortsätter
- 111 Idem
- 112 Ibid s 22 f
- 113 Ibid s 54
- 114 Idem
- 115 Ibid s 57 ff
- 116 Således sägs t ex i ÖB-65 s 60 följande: "När angriparens huvudoperationsriktning kunnat fastställas, koncentreras våra stridskrafter mot det väntade operationsområdet"
- 117 ÖB-65 s 59 o 72
- 118 Ibid s 76
- 119 Ibid s 73
- 120 Ibid s 94
- 121 "Säkerhetspolitik och försvarsutgifter" Betänkande avgivet av 1965 års försvarsutredning SOU 1968:10 (FU-65) s 102
- 122 Ibid s 110
- 123 Ibid s 116
- 124 Ibid s 125 f
- 125 Idem
- 126 Ibid s 200
- 127 Ibid s 127 f
- 128 Ibid s 138
- 129 Prop 1968:110 s 65 f
- 130 Cf 65 (1966)
- 131 Ibid s 10
- 132 Ibid s 63
- 133 Ibid s 64
- 134 Ibid s 68
- 135 Idem
- 136 Ibid s 87
- 137 FU 65 s 213
- 138 Idem
- 139 Ibid s 213 f
- 140 Idem

- 141 Prop 1968:110 s 80 f
- 142 FU-70 s 46 ff
- 143 ÖB-71 s 13
- 144 FU 70 s 55
- 145 Ibid s 55—63
- 146 Ibid s 122 ff
- 147 Ibid s 123
- 148 Ibid s 129
- 149 Ibid s 130
- 150 Ibid s 166
- 151 Ibid s 168
- 152 Ibid s 196
- 153 FU 74 s 49
- 154 Ibid s 52 f
- 155 ÖB-75 Perspektivplan del 2 s 29
- 156 ÖB 77-82 stencil
- 157 ÖB 77-82 broschyr s 10 f
- 158 FU 74 s 169
- 159 Ibid s 170
- 160 Ibid s 195 f, 209
- 161 FK-78:1 s 82 ff
- 162 ÖB-80 Perspektivplan del 2 s 26 ff
- 163 "Vägval inför framtiden, civilförsvaret 1982/92" Perspektivplan del 2 i sammandrag s 8 f samt FK-78:2 s 67 ff
- 164 FK-78:2 s 68 ff
- 165 Ibid s 78
- 166 Ibid s 78 f
- 167 Ibid s 80
- 168 Ibid s 80 f
- 169 Ibid s 212
- 170 Ibid s 212 f
- 171 FU 74 s 94
- 172 Ibid s 224
- 173 FK 78:1 s 85 Se även "Krigets lagar" SOU 1979:73
- 174 "Elva åsikter om svensk säkerhetspolitik" (1979)
- 175 ÖB-80 s 26 ff
- 176 FK-78:2 s 19 ff



## 8 Kontinuitet och förändring: en summering av försvarsdoktrинens utveckling 1945—1982

Den deklarerade doktrinen har här undersökts med hjälp av en indelning i världsbilder, hotbilder och handlingsmönster. Det är dock nödvändigt att också ta hänsyn till en annan dimension, nämligen nivån på doktrinen. De tre elementen består vard och ett av både allmänna uppfattningar och värderingar och av mer specifika uttalanden. Nils Andrén kallar det förstnämnda "överdoktrin", ett begrepp som han använder för de grundprinciper för Sveriges säkerhets- och försvarspolitik som sällan diskuteras officiellt och öppet ifrågasatts, framför allt alliansfriheten, satsningen på ett starkt militärt försvar och den allmänna värnplikten.<sup>1</sup>

Överdoktrinen skulle alltså bygga på en teoretisk slutsats, delvis av karaktären historisk lärdom, att alliansfrihet ger Sverige störst möjlighet att trygga sin säkerhet. En andra teoretisk slutsats är att ett alliansfritt Sverige måste ha ett starkt försvar för att kunna inge respekt i fredstid och avskräcka angripare i krigstid. Och detta starka försvar måste både av praktiska och ideologiska skäl vara uppbyggt som ett folkförsvar. Sammantaget utmynnar detta i en doktrin för ett starkt nationellt småstatsförsvar.

Man kan emellertid ge begreppet överdoktrin en vidare innebörd än ett antal allmänna utrikes- och försvarspolitiska principer kring vilka det rått en betydande politisk enighet under efterkrigsstiden. Även om dessa principer närmast får en karaktär av axiom i de texter där doktrinen formuleras så uttalas de i vart fall explicit, t ex i målsättningen för säkerhetspolitiken och för försvarsmakten. Värderingar och bakomliggande uppfattningar redovisas inte på detta sätt. Det är långt ifrån säkert att de som formulerar doktrinen är medvetna om dessa värderingar och uppfattningar, men de finns ändå implicit i de resonemang som man för. Som på andra politiska områden går det att med en innehållsanalys till en del fånga upp de bakomliggande föreställningar som präglar doktrinen.

Det kan vara meningsfullt att skilja mellan *doktrинens struktur* och *doktrинens konkreta innehåll*. Strukturen innehåller de uttalade grundprinciperna, den bakomliggande oftast implicita föreställningar och värderingar och slutligen doktrинens uppbyggnad och karaktär. Doktrинens konkreta innehåll rör de specifika tolkningar och handlingsregler som förs fram i den, liksom hur dessa tolkningar och handlingsregler förhåller sig till varandra.

Som framgått genomgår inte de uttalade grundprinciperna några påtagliga förändringar under den aktuella perioden. Denna iakttagelse är välkänd och det är uppenbarligen här som uppfattningen om kontinuiteten i den svenska säkerhetspolitiken har sin främsta grund. Två reservationer bör dock inflikas här. Att grundprinciperna inte genomgått några påtagliga förändringar säger ingenting om hur mycket de ifrågasatts eller hur nära det varit att de förändrats. Vid förhandlingarna om ett nordiskt försvarsförbund 1948—49 var således den svenska regeringen beredd att byta alliansfriheten mot ett kollektivt säkerhetsarrangemang. Orsakerna till att denna förändring aldrig inträffade får främst sökas utanför Sverige.<sup>2</sup> Detta har betydelse både för värderingen av tyngden i kontinuiteten och för försök att ange förklaringar till den. Detta skall jag återkomma till.

Den andra reservationen är av mer omedelbar betydelse för resonemanget. Att ett antal grundprinciper står orubbade under hela perioden är i huvudsak en iakttagelse av formell natur. Den reella innebörden av detta beror på hur man tolkar relationen mellan grundprinciper och doktrинens konkreta innehåll. Formellt sett utgör grundprinciperna ramarna för doktrinen, det som styr framför allt hur handlingsreglerna kan utformas. Om doktrинens konkreta innehåll däremot — i högre eller lägre grad — påverkas av andra faktorer är det fullt möjligt att doktrинens olika element avviker från grundprinciperna och att det i realiteten sker en förändring eller t o m ett byte av doktrin, trots att grundprinciperna ligger fast. En sådan utveckling underlättas om grundprinciperna är såpass allmänt hållna att de kan ges olika innebörd utan att det behöver framstå som politiskt orimligt.<sup>3</sup> Eftersom denna fråga i huvudsak får anses ha besvarats i kapitel 4 kan det vara dags att peka på en konsekvens, nämligen att svaret också innehåller en indikation på hur doktrinförändringen kan betraktas och vilken roll "överdoktrinen" har i denna.

Vilken roll spelar då de bakomliggande teorierna och värde-

ringarna i detta sammanhang? Jag har inte haft som huvudsyfte att försöka analysera fram dessa i de föregående kapitlen, framförallt därför att en meningsfull kartläggning här måste grundas på ett mycket bredare material än det jag arbetat med. En sådan kartläggning vore allt annat än ointressant, men huvudsakligen av värde för andra typer av frågeställningar än de jag arbetar med.

Detta innebär emellertid inte att de bakomliggande teorierna och värderingarna kan lämnas därhän, eftersom de kan ge finger-  
visningar om hur doktrinen konkreta innehåll förändras eller inte förändras.

Doktrinen teoretiska utgångspunkter kan schematiskt delas in i

- Synen på det internationella systemets karaktär.
- Inställning till öst-väst konflikten.
- Samhällssyn.

I den deklarerade doktrinen är det i första hand synen på det internationella systemet som manifesterar sig. De bägge senare är av naturliga skäl inte särskilt betonade här. Inställningen till öst – väst konflikten torde framför allt vara ett väsentligt element under det kalla kriget, och en viss västorientering kan urskiljas i de militära utredningarna från 50- och 60-talet, något som inte i samma utsträckning gäller de första efterkrigsåren och 70-talet. Samhällssynen återspeglas inte, med något undantag, uttryckligt i de militära texterna. Den intar en mer framskjuten plats i parlamentariska utredningar och i propositioner, särskilt efter mitten av 60-talet tillsammans med argumenteringen för en bredare och mer aktiv säkerhets- och utrikespolitik.

Synen på det internationella systemets karaktär är förmodligen det viktigaste teoretiska elementet i doktrinen. Under hela perioden präglas doktrinen av den "realistiska" skolans syn på den internationella anarkin, på de militära maktmedlens utslagsgivande roll, på maktbalansens och avskräckningens betydelse och på villkoren för nationalstatens säkerhetsproblem.<sup>4</sup> Uppslutningen kring realismen är till stora delar explicit, t ex i resonemang kring avskräckning och maktbalans mellan stormaktsblocken, om det svenska försvarets avskräckande förmåga och Sveriges militärt stabiliserande roll i det nordiska området. Dessa resonemang återfinns under hela perioden, även om det är olika tillämpningar av realismen som lyfts fram i texterna. De militära myndigheterna och de politiska instanserna tillämpar också rea-

lismen på olika sätt, vilket exemplifierats upprepade gånger i de föregående kapitlen.

Saken är emellertid inte fullt så entydig. Det sker om inte en förändring så i vart fall en förskjutning i synen på realismen. I 1970 års försvarsutredning, och särskilt i 1974 års, beskrivs det internationella systemet på ett sätt som till stora delar avviker från realismens betoning av den militära makten. Detta gäller i första hand resonemangen om de ömsesidiga beroendena, om återhållande krafter vad gäller användning av direkta militära maktmedel och den roll ekonomi och resurser kan spela som maktmedel. Försvarsutredningarna förde här in resonemang från en annan teoribildning som sätter "interdependence" — ömsesidiga beroendeförhållanden — i centrum och som på ett annat sätt än realismen tar hänsyn till förekomsten av ett mer komplicerat maktbegrepp i den internationella politiken.<sup>5</sup>

Vad som i detta sammanhang är betydelsefullt är att denna förändring av perspektivet vad gäller synen på det internationella systemet endast i mycket begränsad omfattning får några konsekvenser i handlingsmönstren. Och samtidigt som realismen i centrala stycken överges, fortsätter tolkningen av andra aspekter att återspegla realismen på samma sätt som tidigare. Den närmare karaktären hos denna spänning inom doktrinen har jag redogjort för och kommenterat i kapitel 5. Varken grundprinciper eller handlingsmönster påverkas i någon utsträckning av den förändring som ägt rum i sättet att se på det internationella systemet. Grundprinciperna förblir alltså intakta trots att en av deras teoretiska hörnstenar släpats undan.

Det återstår här att kommentera doktrинens uppbyggnad och karaktär. Någon avgörande förändring inträffar inte heller på detta område, doktrинens huvudelement och principerna för hur den är uppbyggd är desamma i början och i slutet av perioden. Detta återspeglar det förhållande att själva beslutsprocessen och där deltagande aktörer inte genomgått några avgörande förändringar: Doktrinen formuleras under perioden som ett led i en process syftande till långsiktiga beslut rörande försvarsorganisationen. Processen följer ett etablerat mönster och någorlunda jämt tempo. Inga väsentliga förändringar sker i sammansättningen av inblandade aktörer eller i de nationella eller internationella premisserna för den, t ex i form av uppenbart krigshot eller social oro.

Denna kontinuitet i doktrинens uppbyggnad och karaktär är betydelsefull i detta sammanhang därför att den innebär en hög



jämförbarhet under den aktuella perioden. Därmed inte sagt att kontinuiteten skulle vara fullständig. Själva planeringsprocessen genomgår, som jag tidigare berört, vissa förändringar, framför allt genom övergången till programbudgetering och långsiktspianering kring 1970. Det nya planeringssystemet innebar en klarare uppdelning mellan olika instanser, i praktiken en begränsning av de militära myndigheternas inflytande över säkerhetspolitiska bedömningar och övergripande hotbilder. Faserna i själva beslutscykeln blev också fler genom uppdelningen i perspektiv- och programplaner. Den viktigaste förändringen för doktrinen vidkommande torde dock vara det ändrade tidsperspektiv eller planeringshorisont, som långsiktspianeringen innebar. Detta medförde ett delvis nytt krav på säkerheten i bedömningarna och en ökad relativ betydelse för de processer i omgivningen, politiska/strategiska såväl som tekniska, som kunde medföra långsiktiga förändringar. Man kan alltså säga att 40-talets och 70-talets doktriner på ett metodologiskt plan skiljer sig från varandra på så sätt att de senare innehåller ett mycket mer systematiskt försök till framtidsprognos. Det bör understrykas att denna skillnad i första hand finns i analysen av internationella förhållanden. De förändringar som planeringssystemet här ger upphov till torde framför allt vara intressanta mot bakgrund av vad som inträffar i fråga om synen på den realistiska skolan.

Det finns emellertid en annan aspekt av det nya planeringssystemet, nämligen en *funktionell* förändring av doktrinen. När departementschefen gjorde olika markeringar om den internationella miljön, hotbilder och försvarets inriktning i propositioner fram till mitten av 60-talet markerade han vad regeringen ansåg i dessa frågor. Dessa synpunkter borde, enligt gällande förvaltningsprinciper vara vägledande för myndigheterna. Men någon automatisk koppling mellan regeringens markeringar och myndigheternas och i första hand försvarets handlande förelåg inte, undantaget vissa speciella frågor som direkt underställdes regeringens beslut, t ex inriktningen av FOA:s forskning på kärnvapenområdet. De styrande angreppsfall som formulerades av departementet inom ramen för det nya planeringssystemet hade en helt annan innebörd för de berörda myndigheterna. Här var det inte fråga om allmänna synpunkter utan om detaljerade styrinstrument för den mest centrala verksamheten inom myndigheterna, instrument vars efterlevnad i väsentliga avseenden kunde kontrolleras och som var relaterade till en detaljerad programbudgetering. I och med 1970 års planeringssystem hade alltså

*innebörden* i olika utsagor från departement, utredningar och myndigheter förändrats, även om utsagorna i sak inte förändrats. Detta gör att 70-talets doktrin i vart fall i vissa avseenden inte är helt jämförbar med tidigare decennierna.

Resonemanget om den funktionella förändringen utgår mel-  
lertid från en formell syn på doktrinen. Om man i stället utgår  
från det organisatoriska synsätt som diskuterades i kapitel 2, och  
som jag i de följande kapitlen skall återkomma till, blir bilden en  
annan. Man kan visserligen också här tala om en funktionell  
förändring från ca 1968, men av ett delvis annat slag. Statsmak-  
ternas intervention i doktrinformuleringen, genom de övergri-  
pande säkerhetspolitiska utredningarna och genom det nya pla-  
neringssystemet rubbade maktförhållandena mellan i första hand  
de militära myndigheterna och regering och riksdag. Inte så att de  
senare automatiskt fick allt det inflytande som det nya systemet  
på pappret gav dem utan genom att de militära myndigheterna  
fann sig konfronterade med en motexpertis och med former för  
legitimerande resonemang som man hade svårt att manövrera  
runt därför att de egna möjligheterna till öppen intressepolitik i  
väsentliga avseenden hade kringkurits och reglerats. Att de mi-  
litära myndigheterna anpassat sitt agerande efter det nya syste-  
mets förutsättningar får betraktas som tämligen självklart och  
indikeras för övrigt av återkomsten av en mer öppen intressepo-  
litik i planerna inför 1982 års försvarsbeslut.

## 8.2 Doktrinen konkreta innehåll

Till skillnad från den kontinuitet som i allt väsentligt präglar  
överdoktrinen och doktrinen uppbyggnad genomgår doktrinen  
konkreta innehåll betydande förändringar. Dessa är av sådan  
natur och omfattning att jag anser det motiverat att karaktärisera  
dem som en successiv övergång från en doktrin till en annan  
under 60-talets lopp. Vari består då dessa förändringar? Och vad  
motiverar slutsatsen att det rör sig om en ny doktrin och inte bara  
en anpassning av en och samma doktrin till nya yttre betingelser?

I de föregående kapitlen har jag främst undersökt följande tre  
nyckelelement i doktrinen:

- Synen på den internationella utvecklingen, på spänningsni-  
vån och på krigshotet, det som kan kallas den internationella  
ramen för den svenska försvarspolitik.

- Synen på Sveriges strategiska läge, dvs den militära hotbildens karaktär.
- Principerna för försvarets förande, organisationens utformning och tekniska och personella resurser.

Dessa tre nyckelelement kan inte betraktas vart och ett för sig utan måste ses som delar av en helhet, skiljelinjen mellan synen på den internationella utvecklingen (världsbilden) och hotbilden är således flytande. Den förändring jag talar om berör alla de tre elementen, när den är fullbordad har synen på världsbild och hotbild förändrats och försvaret fått en ny strategisk inriktning.

Bakom dessa förändringar ligger självfallet att förutsättningarna för den svenska försvarspolitik i olika avseenden förändras under efterkrigstiden. Den förändring som uppenbarligen spelar den centrala rollen är kärnvapenupprustningen och dess konsekvenser. Det är också till denna fråga som förändringen av den svenska försvarsdoktrinen under 60-talet huvudsakligen är kopplad.

Synen på kärnvapnen gäller inte bara den eventuella anskaffningen av svenska kärnvapen, utan även synen på kärnvapens användning i framtida krig både på slagfältet och mot det civila samhället och slutligen hur detta hot skulle kunna mötas med en anpassad militär organisation och taktik, luftförsvar och civilförsvar. Tillsammans utgör detta något som kan benämnas kärnvapendoktrinen, en sub-doktrin vars olika delar är länkade till varandra.

Åren närmast efter andra världskriget tillmättes inte kärnvapnen någon större betydelse för de svenska försvarsproblemen. Från 1954 och framåt utvecklades en "total" kärnvapendoktrin, som utgick från premissen att kärnvapen skulle komma att användas i framtida krig utan andra restriktioner än rent militära (dvs antal vapen, lönsamhet och vapenbärare). Alla former av anpassning till kärnvapenkrig var därför nödvändiga, utspridning av stridskrafterna, berganläggningar, utrymning av tätorterna och innehav av svenska kärnvapen.

Under perioden 1957 — 1968 ägde en övergång i flera steg rum från den totala kärnvapendoktrinen till en utpräglat begränsad doktrin, där kärnvapens direkta betydelse var marginell och de främst ansågs vara av betydelse som tillbakahållande kraft för väpnande konflikter och tempot i dessa. Det första steget äger rum 1957 med den militära argumentationen mot omfattande terroranfall och risken för insats av vätevapen i synnerhet.

1962—65 förändrades sedan den militära synen på behovet av militär anpassning för kärnvapenkrig och av svenska kärnvapen. 1968 markerades från politiskt håll den avgörande förändringen i bedömningen av kärnvapenhotet och att behovet av svenska kärnvapen i praktiken utgått. Under 70-talet vidareutvecklades sedan en försvarsdoktrin byggd så gott som uteslutande på föreställningen om ett konventionellt krigshot.

Det centrala elementet i denna förändring är tydligt frågan om anskaffning av Svenska kärnvapen. Förändringen drivs således av de militära myndigheterna, för vilka kärnvapenprogrammet utgör en central fråga för försvarets modernisering, med vad som betecknas som en avgörande betydelse för den framtida försvarsförmågan. Den första förändringen bort från den totala doktrinen kan ses som direkt kopplad till möjligheterna att driva argumentationen för det svenska kärnvapenprogrammet.

Den avgörande brytpunkten förefaller inträffa 1961—62, då de militära myndigheterna i praktiken överger prioriteringen av kärnvapenprogrammet och börjar argumentera efter andra linjer. Förändringen av den strategiska bilden och av tolkningen av kärnvapenhotet utvecklas här först i efterhand.

Förändringen av inställningen till det svenska kärnvapenprogrammet leder därför till en genomgripande förändring i hela kärnvapendoktrinen, vilket är en nödvändighet mot bakgrund av att dess olika element tidigare explicit kopplats till varandra. Och förändringen av kärnvapendoktrinen leder i sin tur till betydande förändringar i försvarsdoktrinen i stort.

En direkt följd av att hotet om kärnvapeninsats mot det svenska försvaret tonas ner (från ÖB-62 och framåt) är att en ny försvarsstrategi blir möjlig. Detta understryks av att nedtoningen är kopplad till teorin om begränsade krig: det är genom att hävda att framtida krig sannolikt får en begränsad karaktär som det går att argumentera för att kärnvapen inte skulle tillgripas i någon omfattning.

Synen på Sveriges strategiska läge genomgår med betonandet av teorin om begränsade krig en avsevärd förändring, huvudsakligen åren 1963—68. Nordens strategiska egenvärde omvärderas, liksom Sveriges betydelse som krigsmål. Före förändringen präglas den strategiska bilden av synen på Norden som ett delområde i ett världsomspännande krig, på Sverige som mål för ett storanfall österifrån och på Sveriges naturliga försvarsbetingelser som dåliga. Förändringen leder till en strategisk bild som utgår från begränsade krig också mellan stormaktsblocken, från Norden



som innehållande strategiska delmål i sig, från Sverige som endast delvis strategiskt intressant (norra och södra delarna) och från Sveriges naturliga försvarsbetingelser som varande i huvudsak goda.

I fråga om denna tolkning framkommer inga markanta skillnader i ståndpunkterna mellan de militära och de politiska instanserna. Ändringen av kärnvapendoktrinen, tillämpningen av teorin om begränsade krig och omvärderingen av Sveriges strategiska situation utgör förutsättningar för en förändrad försvarsstrategi, man kan t o m påstå att den blir en nödvändighet. En strategi inriktad på långvarigt försvar, på förmåga att stå emot en stormakts fulla anfallskraft i vart fall så länge att hjälp utifrån blir möjlig, ersätts av en strategi som grundar sig på att marginaleffektsteorin ånyo tas till heder: Endast begränsade stridskrafter kan lösgöras mot Sverige och under en begränsad tid. Försvaret kan här ges en mer ambitiös inriktning, att föra striden som ett framkjutet försvar, med förmåga att utan hjälp västerifrån hejda och slå tillbaka ett angrepp i ett tidigt stadium.

Låt mig skjuta in följande anmärkning: Denna förändrade försvarsstrategi är ett fenomen som framträder i den deklarerade doktrinen. Det är också en implicit förändring, dvs det sägs inte rent ut att det rör sig om en förändring. Det är därmed inte sagt att den förändring som likväl kan fastställas i motsvarande grad kan iakttas i överbefälhavarens och de underställda chefernas operativa planläggning, i faktiska dispositioner, i förbandsutbildning och i personalens uppfattningar.

Teorin om begränsade krig och dess konsekvenser för Norden och Sverige är självfallet kopplat till tolkningen av den internationella utvecklingen och av de allmänna krigsriskerna i Europa. Dessa tolkningar följer i stora drag utvecklingen av spänning/avspänning mellan väst och öst under perioden. Bedömningarna blir alltmer pessimistiska under åren 1947—49 och alltmer optimistiska från mitten av 60-talet och framåt. Till skillnad från tolkningen av Sveriges strategiska läge förekommer det betydande meningsmotsättningar mellan de militära myndigheterna och regeringen kring tolkningen av den internationella utvecklingen. En viktig orsak till detta är att graden av spänning/avspänning spelar en stor roll för argumenteringen om nivån på försvarsanslagen. Särskilt påtagliga är motsättningarna i övergångsperioderna i slutet av 40-talet och under perioden 1965—68, som bägge sammanfaller med försvarsekonomiska omprövningar.

Förändringen i synen på den internationella utvecklingen un-

der 60-talet, med understrykandet av avspänningen och dess betydelse, kan inte betraktas som en förutsättning för teorin om begränsade krig och förändringen i synen på Sveriges strategiska läge. Denna förändring inträffade redan under den första hälften av 60-talet och förespråkades av de militära myndigheterna. Den konklusion man kan dra av detta är att de strategiska föreställningarna, "hotbilden", saknar en påtaglig koppling till tolkningarna av den internationella utvecklingen även om denna rent formellt utgör ramen för hotbilden. Den internationella utvecklingen är i stora stycken ett fristående element i doktrinen, främst kopplad till frågan om försvarets allmänna relevans. Därav följer också de omfattande motsättningar som blottas mellan ÖB och regeringen bland annat under perioden 1965—68.

---

Sammantaget är alltså min konklusion att den svenska försvarsdoktrinen under 60-talet förändras från en doktrin byggd på andra världskrigets erfarenheter och som syftade till ett fullständigt existensförsvar ("Varje meddelande att motståndet skall uppgivas är falskt") till en doktrin som syftade till ett begränsat existensförsvar, där nivån på tänkta hot och på samhällets anpassning är det centrala. Ur detta perspektiv framstår det som mer meningsfullt att tala om en förändring av doktrinen än om anpassning av en och samma doktrin.

Kärnvapenfrågan ställer det fullständiga existensförsvaret på prov. Kärnvapenprogrammet kan, i vart fall i ett kortare perspektiv, ses som den konsekventa fortsättningen på denna doktrin. Sannolikt skulle dock ett svenskt kärnvapenprogram — om det väl genomförts — i sin tur ha medfört omfattande doktrinförändringar, både på grund av de utrikes och säkerhetspolitiska effekter som ett sådant program skulle ha fått (främst i det nordiska området och i Sveriges relationer till supermakterna) och på grund av det faktum att man tydligt gjorde en grov underskattning av de verkliga kostnaderna för hela genomförandet av ett nationellt kärnvapenprogram. Det är möjligt att Sverige, med ett kärnvapenprogram drivet så långt att det inte kunnat hejdas, trots detta hade kommit att bibehålla många element från 40- och 50-talets doktrin och att doktrinen sedan på sikt hade utvecklats i riktning mot en renodlad avskräckningsstrategi av fransk typ.

Att överge kärnvapenprogrammet innebär i ett slag ett byte från en doktrin till en annan, det fullständiga existensförsvaret är inte längre möjligt eller önskvärt. Förändringen sker dock inte

ögonblickligt utan är utdragen under hela 60-talet, vilket torde hänga samman med dels att den faktiska förändringen av inställningen till svenska kärnvapen först uttryckligen bekräftas efter flera år, dels att hela doktrinförändringen äger rum under ordnade former, utan att det vid något tillfälle poängteras att det är fråga om en förändring. Doktrинens struktur av sinsemellan sammankopplade utsagor gör att en förändring under sådana premisser endast kan äga rum gradvis om inte brott mot kontinuiteten och mot tidigare gjorda utsagor skall bli alltför uppenbara.

Medan överdoktrinen, de grundläggande principerna, de bakomliggande föreställningarna och doktrинens karaktär med några undantag präglas av kontinuitet under hela perioden från 1945 till 1982 genomgår alltså doktrинens konkreta innehåll betydande förändringar. Kanske kan man uttrycka saken så att de förändringar som doktrinen genomgår sedan det svenska kärnvapenprogrammet försvunnit ur bilden utgör möjligheten att bibehålla överdoktrinen om det starka nationella småstatsförsvaret i den internationella och militära miljö som kärnvapenutvecklingen skapat.

## Noter kapitel 8

- 1 Nils Andrén "Internationell utveckling och svensk försvarsdoktrin"
- 2 Frågan om det skandinaviska försvarsförbundets har bl a behandlat i Wahlbäck (1973), (1976) och (1977) samt i M Skodvin och K E Erikssen: "Storbritannia, Nato og et nordiskt forbund" Internasjonal politikk 1981:3
- 3 Ett exempel är "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig" en målsättning som under 50- och 60-talet kombinerades med långt gående resonemang i ÖB-utredningarna om hjälp utifrån i händelse av krig
- 4 Se t ex Kjell Goldmann: "Det internationella systemet — en teori och dess begränsningar" (1978), Gunnar Sjöstedt: "Världsekonomin och svensk säkerhet under 1980-talet, tankar kring en forskningsuppgift?" i "Fred och säkerhet" (1983) samt Mats Friberg: "Maktpolitik, maktbalans och fred — en teoretisk kritik av realismen"
- 5 Se bl a Sjöstedt (1983).

### III

## KÄRNVAPEN SOM FÖRÄNDRINGSFAKTOR

Ett stort A satte ÖB i gästboken och skrev sitt namn under med väldiga kromosombokstäver. Jag klämde till med en lika stor namnteckning under skämtan att jag behövde hålla honom stången. "Men A betyder atombomb och det har nu Ulla skrivit under", bullrade barnsligt förtjust den man som jag skall ge mitt yttersta förtroende under krig.

Jag tog ett glas konjak och reste hem.

Ulla Lindström: "I regeringen —  
Ur min politiska dagbok 1955—59"





## 9 Deklarationerna som utgångspunkt: beskriva eller förvränga verkligheten?

I denna tredje del av undersökningen av den svenska försvarsdoktrinen skall jag lämna frågan om kontinuitet och förändring och i stället försöka ställa upp förklaringar till i första hand de centrala förändringar som jag påvisat i de tidigare kapitlen. Jag har valt att inrikta dessa förklaringsförsök på kärnvapendoktrinen och speciellt på frågan om svenska kärnvapen. Skälet är att jag, som redovisats framför allt i kapitel 7, betraktar kärnvapenprogrammet som en nyckelpunkt i doktrinförändringen; det bör alltså vara här som det är verkligt meningsfullt att pröva olika förklaringstyper och förklaringsnivåer.

I kapitel 2 behandlade jag olika sätt att förklara uppkomsten av doktrinförändring, schematiskt skiljde jag mellan ett *aktörs-perspektiv* och ett *strukturellt* perspektiv. Aktörsperspektivet kunde i sin tur delas upp i ett *rationalistiskt* synsätt och ett *organisatoriskt*, dvs ett synsätt som betonar en formell beslutsprocess och ett synsätt som betonar en informell. Denna uppdelning har en vid tillämpbarhet på studiet av stater och organisationer.

Den följande framställningen tar i stort sett vid där kapitel 2 slutade, men med den väsentliga skillnaden att det nu inte längre rör sig om ett teoretiskt resonemang utan om problemet att förklara den konkreta förändringen i den svenska försvarsdoktrinen. Jag skall här följa de tre huvudsakliga sätt att angripa frågan om doktrinförändring som jag i korthet berörde i kapitel 2.

Den första metoden tar sin utgångspunkt i själva texten, och det är den jag redan använt för analysen av kontinuitet och förändring i doktrintexterna. Konkret handlar det om att se *vad* som skrivs respektive inte skrivs och *hur* det är formulerat. Det säger sig självt att denna metod inte kan ge annat än begränsade resultat på så omsorgsfullt formulerade texter som dessa. Vad metoden i första hand kan användas för är att fastställa vilken typ av argumentation som använts och hur argumentationen förändrats. Vad metoden här kan visa är begränsningar i ett rationellt

synsätt (brist på konsistens, motsägelser, plötsliga förändringar och uppenbart tillrättalagda resonemang) och förekomsten av fenomen som endast kan ges en tillfredsställande förklaring utifrån ett organisatoriskt synsätt. Däremot är textanalysen otillräcklig för en mer ingående undersökning av detta; kvar blir bara ett antal trådändar i form av hypoteser. För att gå vidare är det nödvändigt att byta perspektiv och undersökningsmetod och se på den process i vilken doktrinen utgör ett slags slutprodukt, i promemoriornas, handbrevens och korridorpolitikens värld. Här är det, i vart fall så långt källmaterialet medger, möjligt att identifiera olika grupperingar och deras preferenser och få en bild av varför formuleringarna fått den utformning de fått. Begränsningen i denna förklaringsnivå är att den nästan automatiskt kommer att betrakta doktrinen som ett verk av vissa nyckelpersoner eller nyckelgrupper. Vi hamnar alltså lätt i en starkt personfixerad historieskrivning helt enkelt därför att doktrintexter med nödvändighet skrivs av en relativt liten krets personer och att eventuella dynamiska personligheter på centrala poster lätt blir dominerande. Problemet är att man här inte ser personerna som representanter för traditioner, aktuella strömningar och stora organisationer eller intressekoalitioner. De faktorer som avgör de enskilda personernas eller gruppernas handlande syns helt enkelt inte, till stor del därför att de enskilda personerna själva sällan är medvetna om förekomsten av sådana faktorer, en mänsklig "hemmablindhet" som kan iakttas i många sammanhang.

Här kommer i stället den tredje metoden eller förklaringsnivån in i bilden, där doktrinen betraktas som ett styrmedel eller en spelbricka inom den del av samhällsutvecklingen som rör den militära sektorn. Nu öppnar sig också ett brett spektrum av utgångspunkter: Ekonomiska, industriella, inrikespolitiska, opinionsmässiga osv. Medan doktrinens tillkomstprocess är relativt lätt att avgränsa är dess samhälleliga inramning ytterst vittomfattande eftersom den militära sektorn är så integrerad i ett modernt industrisamhälle. Problemet är alltså att finna samband som det är möjligt och meningsfullt att pröva. Jag har här inskränkt mig till kopplingen mellan doktrinen och den militära teknikutvecklingen, dels därför att detta är relevant mot bakgrund av betydelsen av det svenska kärnvapenprogrammet, dels därför att denna koppling är av betydande generellt intresse därför att den i högre grad än tex inrikespolitiska förhållanden kan antas äga ett mått av allmängiltighet.

## 9.1 Det rationalistiska synsättet kontra det organisatoriska

Jag har redan i de föregående kapitlen gjort en rad observationer om bl a hur verkligheten återges i texterna, fall av möjlig påverkan från annat håll t ex i fråga om begrepp och förekomsten av uppenbart legitimerande resonemang. Det är inte min avsikt att här ta upp och knyta samman alla dessa observationer. I stället skall jag koncentrera mig på den fråga som jag valt att följa genom de tre förklaringsnivåerna, nämligen det svenska kärnvapenprogrammet. Det finns knappast anledning att upprepa slutsatserna i kapitel 7, jag skall därför gå direkt över till att diskutera kärnvapenprogrammet med utgångspunkt i det schema över förklaringar av tröghet och förändring utifrån ett rationalistiskt respektive ett organisatoriskt perspektiv som redovisades i kapitel 2.

Enligt det rationalistiska synsättet finns det i första hand tre slags förklaringar till tröghet i doktrinförändring: återhållande faktorer skapade av doktrinen roll som deklaration, paradigmatiska effekter och slutligen "arvet" av organisationer, människor och materiel.

Det är svårt att se att återhållande faktorer skulle haft någon större betydelse under inlednings- och kampanjfasen av kärnvapenfrågan. Anskaffningen av svenska kärnvapen förutsatte inte att några centrala doktrinelement först skulle ändras. Däremot kan man förmodligen iaktta vissa effekter i samband med kärnvapenfrågans avveckling som skulle kunna tyda på förekomsten av sådana återhållande faktorer. Detta gäller dels den deklarerade handlingsfrihetslinjen, som först övergavs formellt på ett relativt sent stadium och med en utförlig argumentering, dels den militära linjen att fortsätta att på pappret argumentera för anskaffning sedan man de facto avfört frågan. Dessa iakttagelser rör emellertid inte uppkomsten och avgörandet av kärnvapenfrågan, iakttagelserna kan också förklaras med doktrinen paradigmatiska karaktär. Begreppet har flitigt, och ibland ganska oprecist, använts i samhällsdebatt och det finns därför skäl att relativt noga överväga hur det kan appliceras på ett fenomen som försvarsdoktrinen.



## 9.2 Paradigmförklaringen: "De säkerhetspolitiska doktrinrevolutionernas struktur"

Begreppet paradigm bör alltså användas med försiktighet. Skälet är inte att det skulle vara oanvändbart utan att det i allmänt språkbruk finns en tendens att låta det smälta samman med begreppet som teori, skolbildning eller ideologi. Begreppet paradigm har emellertid sitt värde i en mer specifik betydelse, i de observationer det innehåller om den intellektuella förändringsprocessens karaktär i ett socialt sammanhang. Paradigmbegreppet har ursprungligen förts fram av Thomas Kuhn som en tolkning av den naturvetenskapliga forskningsprocessen.<sup>1</sup> Paradigmbegreppet har sedermera kommit att tillämpas på andra vetenskapliga områden, för att belysa den inomvetenskapliga utvecklingsprocessen, skolbildningarnas och den vetenskapliga organisationens betydelse. Exempel på detta finns bl a i den moderna historievetenskapliga debatten.<sup>2</sup>

Men begreppet paradigm har också kommit att få en vidsträckt användning utanför det vetenskapsteoretiska området. I detta sammanhang torde det vara mest relevant att uppmärksamma den användning paradigmbegreppet fått på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Den politiska processen uppvisar många likheter med den vetenskapliga process Kuhn beskriver: En viss politisk linje uppbyten av personer i ledande ställning och understödd av starka organisationer kan upprätta en mer eller mindre total intellektuell dominans inom det politiska systemet. Denna dominans kan, om den är tillräckligt stark, få den politiska linjen att fortsätta även sedan de yttre premisserna för den försvunnit. När gapet till slut blir för stort inträffar förändringen, paradigmskiftet, ur vars virvlar en ny politisk linje kan uppstå. Fråga är dock om inte denna slags tillämpning av paradigmbegreppet blir näst intill meningslöshet omfattande, men anspråk på att inrymma allt från den politiska teorins grunder till samhällsutvecklingens dialektiska karaktär. Ordet paradigm tillför här knappast något nytt. Och Kuhn anmärker giftigt i efterskriften till andra upplagan av "The Structure of Scientific Revolutions" att denna typ av tillämpning av paradigmbegreppet bör gå utmärkt, det är nämligen från t ex det politiska livet, konsten och litteraturen som han hämtat de idéer vilka han sedan tillämpat på den vetenskapliga utvecklingen.<sup>3</sup>

Innebär då detta att paradigmbegreppet överhuvudtaget är ointressant för studiet av politiska processer? Göran Rystad dis-

kuterar i "Prisoners of the Past? The Munich Syndrome and Makers of American Foreign Policy in the Cold War Era "ett antal amerikanska försök att tillämpa paradigmbegreppet på USA:s utrikespolitik under de sneaste hundra åren.<sup>4</sup> Ett okritiskt överförande av Kuhns paradigmbegrepp är enligt honom ett slöseri med tid och kraft. En slags minimidefinition kan dock vara meningsfull, där paradigm ses som ett antal sammanlänkande antaganden om omvärlden, som leder till en mer eller mindre sammanhängande verklighetsuppfattning med betydande motståndskraft mot förändringar. Men, poängterar Rystad, då måste man också ha klart för sig att begreppets innebörd ligger långt från den som Kuhn arbetar med.

Rystads minimidefinition ligger nära det doktrinbegrepp som här diskuterats. Frågan är då i vilken utsträckning det är meningsfullt att använda paradigmbegreppet i detta sammanhang. Uppenbarligen är det tämligen poänglöst att utgå från enskildheterna i Kuhns modell och söka motsvarigheter till dem i en politisk process. Men det kan vara möjligt att dra paralleller på ett mer abstrakt plan. Vad Kuhn behandlar i sin modell är förutsättningarna för en kunskapsgenerering inom det specifika sociala sammanhang som det vetenskapliga samhället utgör. Man torde kunna acceptera vissa parallella drag mellan ett vetenskapligt paradigm och en försvarspolitisk doktrin (sammankopplade antaganden, inbyggt motstånd mot förändringar och bestämmandet av vilka frågor som är intressanta och respektabla) utan att för ett ögonblick påstå att doktrinen *är* ett paradigm. Kan en liknande parallellitet också återfinns mellan den vetenskapliga kunskapsbyggnadsprocessen och den säkerhetspolitiska? Och mellan den vetenskapliga strukturen och den säkerhetspolitiska? Om sådana paralleller kan göras troliga kan det vara meningsfullt att söka efter drag av den paradigmatiske utvecklingsprocessen i doktrinutvecklingen.

Det finns fyra element i försvarsdoktrinen som på olika sätt kan motverka förändringar:

- Doktrinens karaktär av helhetsuppfattning (ändras en del påverkas helheten) och omöjligheten av flera parallella deklarerade doktriner.
- Doktrinens symboliska funktion utåt och inåt.
- Doktrinens koppling till materiella och personella investeringar ("arvet").
- Doktrinens kognitiva och självbegränsande funktion (doktrinen som rikslikare).

Ett rimligt antagande är att dessa element leder till en hög motståndskraft mot yttre förändringar och att doktrinen karaktär endast förändras under starkt yttre tryck. Ju starkare det yttre trycket är, desto mer genomgripande kan förändringarna bli. Den förda säkerhetspolitikens sammanbrott i Danmark, Norge och Finland under andra världskriget kan betraktas som en förutsättning för de radikala doktrinförändringar som ägde rum efter kriget. På det militära området finns det också åtskilliga exempel på mönster som förändrats först sedan deras brister demonstrerats i krig.<sup>5</sup>

När en doktrinförändring väl äger rum har den karaktären av ett skifte från en uppsättning teser till en annan. Ett doktrinlöst tillstånd är endast möjligt i speciella situationer t ex samband med ett nederlag i ett krig. Däremot följs doktrinförändringen av en lång fas under vilken alla de doktrinbevarande elementen successivt anpassas till den nya doktrinen. Alla delar i helhetsuppfattningen skall bringas i överensstämmelse med varandra. Den symboliska funktionen skall upprätthållas, antingen genom att förändringen förnekas eller genom att den framhålls som sakligt välmotiverad. Arv och planläggning måste anpassas till den nya ramen liksom rådande föreställningar. Dessa sistnämnda aspekter torde vara de mest trögrörliga.

Beroende på arten av de förhållanden som orsakar doktrinförändringen kan denna dock få olika karaktär. En oväntad händelse kan således slå sönder en doktrin som betraktas som stabil och där det finns en liten beredskap för förändring. En mer gradvis process kan leda till att doktrinen successivt undermineras och ifrågasätts och att bytet sedan får en mer symbolisk karaktär. I den typ av fall som denna undersökning sysslar med torde endast det senare alternativet vara aktuellt.

Hur tillämplig är då denna förklaringsmodell på den svenska doktrinutvecklingen?

Kontinuiteten i överdoktrinen och i den bakomliggande föreställningarna och värderingarna stämmer väl överens med paradigmförklaringen, dessa element utsätts inte under perioden för ett så starkt tryck att det bryter igenom de bevarande mekanismerna. Ett betydelsefullt undantag utgör planerna på ett nordiskt försvarsförbund. Detta avsteg skulle kunna förklaras med att neutralitetslinjen åren efter andra världskriget inte framstod som självklar, att beredskapen till förändringar allmänt sett var större i den situation som uppkommit efter kriget och att Sverige såg sin militärstrategiska situation som väsentligt försämrad.

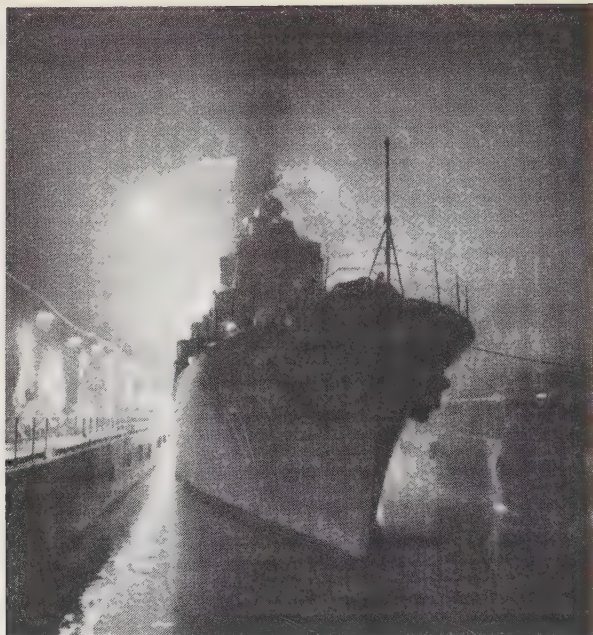
Detta resonemang har dock karaktären av *es silensio* bevis, frånvaron av förändring på detta plan kan vara en följd av ett paradigmmönster, men också av att skälen till förändring i största allmänhet varit för svaga.

När det gäller förändringen av doktrinsens konkreta innehåll ser saken något annorlunda ut. Paradigmförklaringen framstår här som väl tillämplig på *karaktären* hos förändringen i kärnvapendoktrinen, den tröghet och de motsägelser som kan iakttas efter de olika förändringarna. Särskilt tydligt är detta under avvecklingsfasen 1962–68 där alla delarna av den successiva anpassningen kan iakttas. Doktrinförändringen äger rum utan att vara helt förankrad i världs- och hotbilder, dessa utvecklas i efterhand i något som man skulle kunna beteckna som en legitimering och konfirmering av doktrinförändringen. Ett bidragande skäl till detta är, som jag tidigare påpekat, doktrinsens symboliska funktion. Doktrinförändringen framställs inte heller som någon förändring, när den formellt konfirmeras i 1968 års försvarsbeslut med ett permanentat uppskov i kärnvapenfrågan framställs detta som ett fastställande av en redan rådande situation.

”Arv”, planläggning och konceptioner genomgår också en långsam omställningsprocess. Således fortsatte verksamheten vid FOA:s plutoniumlaboratorium under hela 60-talet.<sup>6</sup> De militära anskaffningsprogrammen, initierade med inriktning på kärnvapenkrig, uppvisar också bristande konsekvens, t ex försågs inte den stora kärnvapenskyddade berganläggning på Muskö med de tryckvågssäkra portar som var en förutsättning för att skyddet skulle bli komplett.<sup>7</sup> Ännu mer påtaglig bristande konsekvens kan iakttas beträffande civilförsvarets anläggningar.

Arméns taktikreglemente AR II utgavs 1963 i en ny upplaga, vilken i allt väsentligt följde resonemanget i ÖB-62 och därmed också kom att återspegla den oklarhet som där fanns i inställningen till kärnvapnen.<sup>8</sup> Samtidigt som reglementet ger samma rambeskrivning av ett konventionellt anfall och ett rörligt framskjutet försvar mot en angripares marginella styrkeinsats ägnar man stort utrymme åt kärnvapeneldens betydelse och behovet av anpassning för att undandra sig dess verkan. Det noteras således att angriparen kan sätta in förband och tillföra reserver under andra villkor än de som gäller för de svenska förbandens uppträdande. Av detta följer att dessa måste uppträda spridda, vilket bl a slås fast i regeln om minst två kilometers centrumavstånd mellan kompanier som inte befinner sig i fiendens omedelbara närhet.





*Försvarets anpassning till kärnvapenmiljön under 50-talet tog sig bland annat uttryck i att olika fasta anläggningar utformades på ett sådant sätt att de skulle kunna motstå en kärnladdningsexplosion. Detta gällde bland annat de fasta stabspplatserna och flygvapnets ledningscentraler. Bilden föreställer en fartygstunnel på Musköbasen. Foto: Försvarsstaben*

En annan konsekvens är att brigadernas och fördelningarnas staber skall grupperas i två stabsdelar med minst tre kilometers avstånd emellan.<sup>9</sup>

AR II, som alltså till stora delar byggde på resonemangen i ÖB-62, förblev i kraft i arton år, tills arméns taktikreglemente TR 80 ersatte det. Reglementet påverkade utbildnings- och övningsmönster, men också de högre förbandens organisation, bl a en delad brigadstab i pansarbrigad organisation 63. Samma förhållande gäller instruktionerna för skyddstjänst, där Skyddsinstruktion för krigsmakten 1960 års upplaga återspeglade synsätt från kärnvapenkampanjens höjdpunkt.<sup>10</sup> Denna instruktion var i kraft till 1978 då den ersattes av SkyddsReglemente för försvarsmakten: Grunder."<sup>11</sup>

Sammanfattningsvis kan paradigmförklaringen alltså vara möjlig att tillämpa på själva karaktären av förändringsförloppet vad gäller doktrinen konkreta innehåll. Men *varför* själva brytpunkten inträffar, i detta fall övergivandet av det svenska kärnvapenprogrammet, kan självfallet inte denna förklaring ge något svar på.

### 9.3 Influensförklaringen och dess tillförlitlighet

Därmed är det dags att gå över till möjligheterna att inom ramen för det rationalistiska synsättet finna förklaringar av förändring. De huvudsakliga förklaringarna är ändrade betingelser och påverkan. Det säger sig självt att de ändrade yttre betingelserna i form av teknisk utveckling och strategiska förändringar utgjorde en nödvändig rambetingelse för hela kärnvapenfrågan. Men som jag redan diskuterat är det inte meningsfullt att betrakta varken introducerandet eller övergivandet av kärnvapenprogrammet som enbart eller ens huvudsakligen orsakade av yttre förändringar, även om argumentationen genomgående sker i sådana termer. Därmed återstår att pröva den eventuella förekomsten av påverkan, att idéer som utformats på annat håll, företrädesvis i den amerikanska strategiska debatten, på olika kanaler överförts till de svenska beslutsfattarna och styrt deras ställningstaganden.

Till skillnad från paradigmförklaringen skulle det med en undersökning av påverkan vara möjligt att fastställa varför ändringarna i doktrinen initieras. Liksom i fråga om paradigm måste begreppet påverkan behandlas varsamt, det blir lätt synonymt med likhet, vilket inte alls har samma förklaringsvärde.

Göran Hermerén och Sven Tägil har i skilda sammanhang utvecklat och tillämpat en teoretisk ram för fastställande av beroenden.<sup>12</sup> Hermerén urskiljer fyra typfall för påverkan mellan grupper och individer. I detta sammanhang torde det endast vara möjligt att diskutera alternativet av påverkan från grupp till grupp, medan influens där enskilda personer ingår som sändare eller mottagare kräver ett helt annat material. Å andra sidan är, i detta specifika sammanhang, den direkta relationen mellan givare och mottagare av påverkan av sekundär betydelse, främst gäller det att avgöra om det föreligger någon form av påverkan oberoende av de exakta kanalerna.

Hermerén urskiljer fem kriterier vilka han samtliga anser måste vara uppfyllda för att man skall kunna dra slutsatser om påverkan:

- Kravet på likhet.
- Kravet på tidsöverensstämmelse.
- Kravet på kontakt.
- Kravet på förändring.
- Kravet på unika drag.

Vilka typer av påverkan framstår då som mest intressanta att pröva? Mot bakgrund av den begränsade strategiska debatten i Sverige och debattens karaktär torde det vara en mindre intressant hypotes att koppla samman doktrinförändringen med påverkan med upphov i någon enskild aktör eller någon grupp (typ kretsen kring Ny militär tidskrift). Att sedan påverkan förekommer inom ramen för intressepolitik är en annan sak. Mer givande kan det vara att studera den eventuella förekomsten av påverkan utifrån, då i första hand från den sovjetiska respektive den amerikanska strategiska debatten.

En väsentlig distinktion i detta sammanhang är att påverkan från stormakternas strategiska doktriner på hotbilden är helt funktionell: Planeringssystem och utredningar har bl a det uttalade syftet att åstadkomma en sådan koppling. Den ingår alltså i den rationalistiska förklaringen. Vad som är intressant att studera här är en annan typ av påverkan som kan gå från den strategiska *debatten* eller vissa gruppers ståndpunkter till individer eller grupper i Sverige och där direkt påverka inställningen till handlingsmönster. Ett exempel på detta är de mycket nära relationerna mellan den finländska och den svenska armén under vinterkriget, fortsättningskriget och även efter vapenstilleståndet, liksom de nära relationerna mellan det svenska flygvapnets och Royal Airforce de närmaste tio åren efter kriget.

Influensförklaringen kan framför allt vara relevant att undersöka i två sammanhang: kärnvapenprogrammets introduktion och dess övergivande. I samband med introduktionen finns det uppenbarligen ingen påverkan från sovjetisk strategiskt tänkande, som under Stalin-tiden präglades av en marginalisering av kärnvapnets militära betydelse.<sup>13</sup> Den enda påverkan som här kan iakttas i texterna är den funktionella: att det sovjetiska kärnvapenprogrammet på sikt ökar hotet mot Sverige i händelse av ett storkrig.

Påverkan västerifrån är en mer intrikat fråga: Här finns en likhet mot bakgrund av den satsning på kärnvapenstyrkor som ägde rum i USA från 1948—49 och framåt, något som kulminerade i Eisenhower-administrationens New Look-program 1955.

Också det nationella brittiska kärnvapenprogrammet bör noteras i detta sammanhang. På ett mycket allmänt plan torde man kunna fastställa en påverkan med samtliga kriterier uppfyllda och med det ungefärliga innehållet att kärnvapen var militärt användbara och skulle komma att dominera varje framtida storkrig. Frågan är emellertid om det går att fastställa någon mer specificerad påverkan. Själva doktrinmaterialet medger endast ett mer hypotetiskt resonemang. Här skulle det vara nödvändigt att gå in på en mycket mer detaljerad undersökning av både doktrins tillkomst och dess sammanhang, t ex vilka officerare som under de aktuella åren utbildats eller avlagt besök i USA och Storbritannien, samt vilka böcker och artiklar från dessa länder som fått spridning bland ledande svenska militärer.<sup>14</sup> Det skulle också vara betydelsefullt att söka klarlägga ett spridningsmönster, dvs vilka som först argumenterar för idén och hur kretsen sedan växer. T ex skulle flygvapenchefen Nordenskiölds roll behöva studeras, mot bakgrund av att han spelade en framträdande roll i det officiella lanserandet av kärnvapenfrågan. Allt detta ligger emellertid utanför den textcentrerade förklaringsnivån.

Det framstår alltså som sannolikt att lanserandet av det svenska kärnvapenprogrammet innehöll element av påverkan västerifrån. Däremot är det svårare att säga något om orsak och verkan, var det denna påverkan som fungerade som en initierande kraft eller var påverkan bara något som följde på och förstärkte en process som hade andra orsaker?

---

Så har vi då frågan om tänkbar påverkan i samband med övergivandet av kärnvapenprogrammet. Den sovjetiska kärnvapendoktrinen genomgick en betydande förändring mot slutet av 50-talet, bl a markerad genom Chrusjtjevs tal inför Högsta sovjet 1960 där betydelsen av kärnvapenbärande missiler kraftigt underströks.<sup>15</sup> De följande åren innehöll sovjetiska uttalanden och militärstrategiska arbeten upprepade understrykanden av kärnvapenkrigets ofrånkomlighet i händelse av ett världskrig och det utsiktslösa i tankarna på att begränsa en sådan konflikt. Samma tankegångar utvecklades i det omfattande militärteoretiska verket "Voennaja strategija" ("Militär strategi") vars första utgåva kom 1962.<sup>16</sup> Från mitten av 1963 började emellertid denna absoluta doktrin ifrågasättas i den sovjetiska militära debatten. I den andra utgåvan av "Militär strategi" 1963 hade således formuleringen att varje imperialistiskt angrepp mot Sovjetunionen eller



någon socialistisk stat oundvikligen skulle ta formen av ett världskrig ersatts av formuleringen att detta eventuellt kunde bli fallet.

Någon överensstämmelse i tid föreligger alltså inte mellan ÖB-62 och denna senare fas i den sovjetiska doktrindebatten, varför påverkan kan uteslutas.

De begrepp som används i ÖB-62 är, som tidigare påpekats, desamma som används i den amerikanska strategiska debatten. Från slutet av 50-talet dominerade uppfattningen om begränsade krig helt den amerikanska debatten.<sup>17</sup> När Kennedy-administrationen tillträdde 1961 utvecklades en doktrin för flexibel kärnvapen användning, USA skulle varken vara bundet att i en framtida konflikt utnyttja de taktiska eller de strategiska kärnvapnen. Den upprustning av de amerikanska stridskrafterna som inleddes gällde därför över hela linjen, konventionella stridskrafter, taktiska kärnvapen och strategiska kärnvapenstyrkor. Behovet av kontroll framhölls som utomordentligt stort. Den omorganisation av den amerikanska arméns divisioner som beslutades i maj 1961 innebar att ett nästan fullständigt beroende av den nukleära eldkraften ersattes med ett motsvarande beroende av den konventionella elden.<sup>18</sup>

Den amerikanska doktrin som växte fram från 1957–58 innebar inte ett avståndstagande från utnyttjande av kärnvapen, snarare innebar den att en doktrin grundad på massiv vedergällning ersattes av en med graderad avskräckning. Behovet av kärnvapen blev för den skull inte mindre.

Mot bakgrund av likheterna i terminologi skulle man kunna ställa upp antagandet att det föreligger en påverkan mellan den amerikanska strategiska debatten och den militära inställningen till kärnvapenfrågan, så som den kommer till uttryck i ÖB-62. En sådan antagen påverkan kan emellertid knappast ha varit utslagsgivande. För det första bär redan ÖB:s främsta programförklaring i kärnvapenfrågan, ÖB-57, spår av den pågående debatten i USA med kritiken mot den massiva vedergällningen. Denna ståndpunkt var, som jag tidigare diskuterat, en förutsättning för att det svenska kärnvapenprogrammet skulle kunna framstå som militärt och politiskt meningsfullt. För det andra innebar inte förändringarna i den amerikanska armén en omsvängning i den militära debatten. Vad som inträffade var främst att antalet inlägg om kärnvapentaktik blev färre och att andra ämnen successivt tilldrog sig ett större intresse.<sup>19</sup>

Den linje som kom att drivas av Kennedy-McNamara från januari 1961 var inte entydig när det gällde frågan om kärnvapnens roll i framtida konflikter. Här betonades både betydelsen av förstärkning av de konventionella stridskrafterna och utbyggnad av kärnstridsmedel för strategiskt och taktiskt bruk. Dessa idéer framfördes bland annat i Henry Kissingers uppmärksammade bok "The Necessity for Choice" som utkom 1960. I en kommenterande recension i tidskriften Tiden tog därvarande generalstabskaptenen Nils Sköld upp Kissingers bok och konstaterade att det mest uppseendeväckande i hans analys av begränsade krig var att han här frångick den åsikt som framfördes i boken "Nuclear Weapons and Foreign Policy" (1957).<sup>20</sup> Där hävdade Kissinger att det var både nödvändigt och möjligt för västmakterna att använda kärnstridsmedel vid försvar mot begränsade framtötar. Kissinger har 1960 kommit till slutsatsen att krig med kärnstridsmedel kommer att vara svårare att begränsa än ett konventionellt krig, varför detta i första hand måste eftersträvas. Sköld rekommenderar boken som intressant och värd att diskutera inom politiska kretsar i Sverige. Nils Sköld hade i samband med att artikeln publicerades börjat en tjänstgöring vid försvarsstaben där han placerades i den arbetsgrupp som tog fram underlaget till ÖB-planen ÖB-62. Trots att det här går att fastställa en kontakt mellan den amerikanska strategiska debatten och de svenska övervägandena är det ändå tveksamt om man kan säga att påverkan var orsaken till omsvängningen i ÖB-62. En generalstabskapten kunde knappast styra viktiga principbeslut och en artikel i Tiden torde i sig inte haft någon utslagsgivande betydelse för beslut man stod mitt uppe i. Men uppenbarligen har det, när ÖB-62 formulerades funnits en mottaglighet för de nya tankegångarna i den amerikanska debatten, som gjort att man tagit fasta på element i denna.

Möjligen kan man hävda att graden av påverkan från en västlig säkerhetspolitisk debatt tenderar att öka senare under kärnvapendoktrinens avvecklingsfas och framför allt inverkar på synen på avspänningen och på kärnvapnens politiska snarare än militära roll. Att testa en sådan iakttagelse skulle dock kräva en mycket omfattande genomgång av den aktuella debatten och av det grundmaterial på vilket försvarsutredningarna byggt sina resonemang.

Sammantaget leder en tillämpning av det rationalistiska synsättet i textanalysen till en del *möjliga* förklaringar vad gäller kärnvapenfrågans uppkomst, liksom vad gäller formerna för

dess avveckling. Däremot erbjuder detta synsätt inte någon helt tillfredsställande förklaring till varför kärnvapenprogrammet övergavs.

#### 9.4 Intressepolitik och legitimering

Hur ser då resultatet ut om man i stället tillämpar det organisatoriska synsättet? Här utgår man alltså från att processen inte styrs av yttre rationalitet utan av rationalitet knuten till vissa aktörer och formulerad i termer av (parti)politiska eller organisatoriska mål. Texterna utgör därmed inte ett försök att så korrekt som möjligt spegla en faktisk verklighet utan ett medel för att legitimera dessa mål. Skillnaden mellan texter av dessa två slag är inte självklart särskilt påtagliga; en skicklig intressepolitik kännetecknas just av att den inte framstår som intressepolitik. Vad det handlar om är alltså möjligheten att finna blottor eller motsägelser som inte förenliga med det rationalistiska synsättet och de olika förklaringar som där erbjuds, däribland också det jag kallat triviala förklaringar. Resonemangen kan vara legitimerande antingen för tröghet eller förändring beroende på karaktären hos de organisatoriska målen. Konkret innebär detta att det organisatoriska synsättet inte kan prövas i sina olika bestandsdelar med utgångspunkt i texten. Det är t ex omöjligt att avgöra om en motsägelse eller oklarhet i texten beror på byråkratisk tröghet eller maktkamp mellan olika grupperingar. Vad som kan prövas är alltså tecken i texten som tyder på *förekomsten* av det organisatoriska synsättets förklaringar. Mot bakgrund av exempelvis sammanhanget går det sedan att föra en del rimlighetsresonemang och ställa upp hypoteser om hur tröghet och förändring påverkats. Men hur konkreta förklaringar gestaltar sig måste prövas med andra metoder än dem som utgår från själva texten.

Jag har i de föregående kapitlen pekat på ett stort antal resonemang som måste anses ha en uppenbart legitimerande karaktär på grund av det sätt på vilket de uttrycks och den kontext i vilken de förekommer. Ett tema där det går att iakttä en sådan mer eller genomgående tendens till legitimering är frågan om försvarsutgifterna, något som inte är ägnat att förvåna. Tolkningen av det internationella läget och det internationella systemets utveckling kring mitten av 60-talet kan betraktas som ett exempel på detta. Omtolkningen drivs av regeringen och under starkt motstånd från ÖB:s sida. Den militära argumentationen mot tesen om

avspänningen som en varaktig omvandling i det internationella systemet förändras mellan olika texter, man tvingas överge argument som inte längre är användbara och ta upp argument som man inte tidigare utnyttjat. Denna linje visar på ett intressepolitiskt agerande från de militära myndigheternas sida med syftet att förhindra nerdragningar i anslag till följd av ett mer avspänt internationellt läge. De militära myndigheterna misslyckades här, till skillnad från 1947—48, att få gehör för sin skepsis, främst på grund av omfattningen och längden av 60- och 70-talets avspänningsperiod.

Bakom denna militära linje torde till största delen ligga en omsorg om den befintliga organisationen och den uppnådda operativa förmågan, något som tydligt demonstreras i debatten kring 1972 års försvarsbeslut. Men det vore alltför förenklat att bara se den militära linjen som ren anslagsmaximering. Bakom den militära argumentationen, både i slutet av 40-talet och från mitten av 60-talet, framskymtar något som kan kallas "1925-syndromet". Med detta avser jag en föreställning som bygger på den sk realismen, enligt vilken långvarig avspänning framstår som omöjlig, och på testen att militära resurser utgör grundstenen för småstatens möjligheter att hävda sin suveränitet. Utvecklingen under perioden 1925 till 1940 betraktas som en permanent bekräftelse av riktigheten i denna uppfattning. Denna föreställning är inte begränsad till någon bestämd generation, som präglats av sina personliga erfarenheter från 20- och 30-talet eller beredskapen. Föreställningen har uppenbarligen fortplantat sig till yngre generationer av officerare, och utgör därmed en del av de konceptioner som utgör ett väsentligt trögrörligt element i doktrinutvecklingen.

Men omtolkningen av det internationella systemet innehåller också en annan komponent: Den politiska. Om den militära linjen kan betraktas som ett misslyckat försök att hävda intressepolitiska krav så kan regeringens linje ses ur ett motsvarande perspektiv, även om det kanske inte är meningsfullt att använda benämningen intressepolitik. Genom det starka framhävandet av den varaktiga och strukturella förändringen i det internationella systemet kunde regeringen argumentera för en återhållsam linje i fråga om försvarsanslagen — ett stopp för fortsatt real ökning av anslagen — och relativt omfattande långsiktiga ingrepp i krigsorganisationen.

Men samtidigt skulle detta resonemang, om det förts till sin logiska spets, ha kunnat rycka undan grunden för hela den tra-



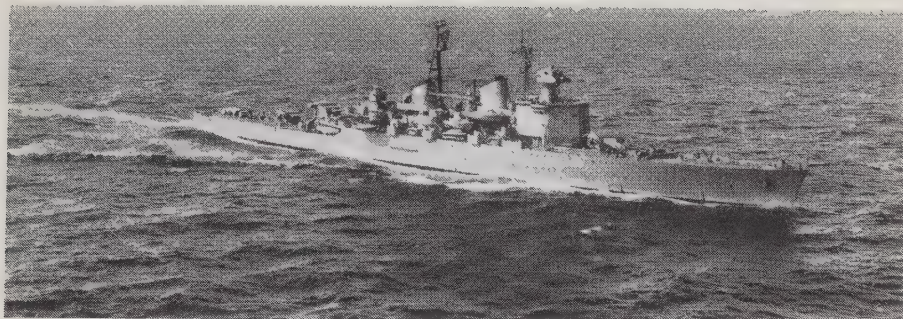
ditionella försvarspolitiken. Detta kan förklara de tidigare påtalade motsättningarna mellan bilden av den internationella utvecklingen och hotbilderna i framförallt 1970 års och 1974 års försvarsutredningar.

Det organisatoriska synsättet torde ha sin främsta tillämplighet vad gäller doktrinsens konkreta innehåll. Förklaringen går här ut på att myndigheternas framställningar styrs av deras organisatoriska mål såväl utåt som inom sig själva (mellan olika subgrupper). De deklarationer som förekommer i samband med anslags-äskanden, eller annars har relevans för dessa, kommer därför genomgående att präglas av kravet att legitimera äskandena. Texten blir en kompromiss mellan kraven på legitimering och de förutsättningar som verkligheten tillhandahåller, det jag tidigare kallat beroendet av verkligheten.

Resonemang som strider mot organisationens intressen förs i princip endast där detta är oundvikligt. De legitimerande resonemangen måste dock följa ytterligare spelregler, förutom hänsynen till verkligheten. För att vara trovärdiga måste resonemangen präglas av kontinuitet, eller i vart fall ge intryck av kontinuitet. Det legitimerande draget får inte vara uppenbart, då riskerar det att förlora sin verkan. Resonemangen måste vara logiskt kopplade till varandra och dessa kopplingar måste följas så att en ändring på en punkt också får konsekvenser på andra punkter. Endast efter en lång tid kan samma argument återanvändas för att styrka en motsatt tes. Ett exempel är omtolkningen av erfarenheterna från andra världskrigets upprustning från att sätta utbildningen främst till att sätta materielanskaffningen främst.

Jag har i de föregående kapitlen kommit fram till slutsatsen att de militära doktrintexterna i allt väsentligt måste betraktas som legitimerande. Detta gäller särskilt analysen av omvärlden — alltså världsbilden och hotbilden. Förändringarna här kan alltså relateras till de militära myndigheternas organisatoriska mål. Samma förhållande gäller inte Civilförsvarsstyrelsen under den aktuella perioden. Man använder således inte i någon utsträckning hotbilden för att argumentera för sina organisatoriska mål förrän mot slutet av 70-talet, och kan följaktligen inte heller under tidigare perioder hävda dessa när förändringen i kärnva-pendoktrinen formuleras av militära och politiska instanser.

Vilket förklaringsvärde har då detta för doktrinförändringen? Lanserandet av kärnvapenprogrammet både i ÖB-54 och ÖB-57 kan inte relateras till mål av typen positiv budgetutveckling och



*Betoningen av kärnvapenhotet under 50-talet fick vittgående konsekvenser för flottans nybyggnadsprogram därför att de stora artilleri- och torpedfartygen framstod som alltför sårbara i en stridsmiljö där taktiska kärnvapen användes i stor omfattning. Bilden föreställer kryssaren Tre kronor som togs ur aktiv tjänst 1964. Foto: Försvarstaben*

bevarande av den befintliga organisationen. Kärnvapnen framhålls som ett tillskott till en befintlig struktur. De måste därför ses som ett utslag av andra mål, som yttre status (medlemmar av "kärnvapenklubben") och militär förmåga, mål som i många sammanhang gäller anskaffningsprojekt. Endast flygvapnet hade vid denna tidpunkt klara organisatoriska intressen för ett kärnvapenprogram. Marinen hade lika klara organisatoriska intressen som talade *mot* programmet, vilket får sin logiska konsekvens i marinchefens reservation till ÖB-57.<sup>21</sup>

ÖB-54 och särskilt ÖB-57 präglas av argumentationen för kärnvapenprogrammet. Om vi accepterar slutsatsen att texterna i allt väsentligt har en legitimerande karaktär måste därför kärnvapenprogrammet betraktas som ett avgörande mål för den militära intressepolitiken. Detta understryks för övrigt av det militära etablissemangets agerande i en rad andra sammanhang.

ÖB-62 präglas av den tidigare analyserade ambivalensen i kärnvapenfrågan. Kärnvapenprogrammet utgör alltså inte längre ett centralt intressepolitiskt mål. Den faktiska argumentationen är inriktad på andra mål, på anslag och befintlig organisation. I ÖB-65 är denna förändring konsekvent genomförd och

kärnvapenprogrammet skjutet i bakgrunden. Formellt sett kräver dock ännu ÖB förberedelser för ett svenskt kärnvapenprogram. Orsaken till detta, liksom till ÖB-62s karaktär, torde vara kravet på kontinuitet i de legitimerande resonemangen. Denna utveckling skulle då vara styrd av hur snabbt de militära myndigheterna explicit kunde ändra ståndpunkt utan att texternas trovärdighet överlag skulle råka i fara. Möjligheten finns också att det rådde oenighet inom det militära etablissemangen i fråga om kärnvapenprogrammets övergivande, och osäkerhet om hur frågan skulle utvecklas inrikespolitiskt. Mycket längre än så går det inte att driva det organisatoriska perspektivet med utgångspunkt i själva doktrintexterna. Doktrinförändringen går endast ofullständigt att besvara i så måtto att andra intressepolitiska mål förefaller ta överhanden i och med ÖB-62. Men varför detta sker kan inte utläsas med utgångspunkt enbart från doktrintexterna.

## Noter kapitel 9

- 1 Thomas Kuhn: "De vetenskapliga revolutionernas struktur" (1981)
- 2 Se t ex Birgitta Odén: "Det moderna historisk-kritiska genombrottet i svensk historisk forskning" Scandia 1975:1, Ingemar Norrlid: "Utveckling eller utarmning i den historiska forskningen vid skiljevågen" Scandia 1978:1 samt Rolf Torstendahl: "Historiska skolor och paradigm" Scandia 1972:2
- 3 Kuhn (1981) s 168
- 4 Göran Rystad: "Prisoners of the Past? The Munich Syndrome and Makers of American Foreign Policy in the Cold War Era" (1982)
- 5 Fenomenet diskuteras bl a i John Morse: "New Weapons Technologies: Implications for NATO" Orbis summer 1975
- 6 För en beskrivning av FOA:s verksamhet på kärnvapenområdet se Fredrik Lundberg: "Det våras för atombomben" (1981)
- 7 Dagens Nyheter 1981-12-04
- 8 Arméreglemente del II Taktik 1963
- 9 Arméreglemente del II mom 1:1 — 16 samt 17:22
- 10 Skyddsinstruktion för krigsmakten (Skydds I K) 1960
- 11 Skyddsreglemente för försvarsmakten (Skydds R F) Grunder 1978, föregånget av manusutgåva 1973. Skydds R F ägnar 24 sidor åt A-stridsmedel, 16 sidor åt B-stridsmedel och 32 sidor åt C-stridsmedel
- 12 Göran Hermerén: "Begreppet konstnärlig påverkan" Stencil Filosofiska institutionen Lunds universitet 66/46 1966 samt Sven Tägil: "Wegener, Raeder and the German Naval Strategy" Scandia
- 13 Wängborg (1974)

- 14 Ett exempel på detta är den lärobok i atomtaktik som de bägge amerikanska arméofficerarna G.C. Reinhardt och W.R. Kintner skrev 1953 och som två år senare utgavs av militärlitteraturföreningen med titeln "Atomvapnen och landkriget". Den självklara inställningen till kärnvapnens användning i arméförbandens strid och resonemang om de olika taktiska fördelar som kan vinnas gentemot en kvantitativt överlägsen motståndare överensstämmer väl med de uppfattningar som framfördes från svenskt militärt håll under senare hälften av 50-talet, bl a i ÖB-57. Se särskilt Reinhardt—Kintner s 88 ff och 125 f
- 15 Ibid s 51
- 16 Ibid s 99 ff även Sokolovskij (1963)
- 17 Åkerman (1972)
- 18 Se John P. Rose: "The Evolution of U.S. Army Nuclear Doctrine, 1945—1980" (1980)
- 19 Ibid s 76 f. Rose noterar sålunda att av 10 artiklar i arméns organ "Military Review" om kärnvapentaktik under 1961 var bara tre införda efter beslutet att omorganisera divisionerna
- 20 Nils Sköld: "Amerikansk strategidebatt" Tiden 1961:8. Sköld hade tidigare, bl a i en artikel i Tiden 1954:4 "Den tekniska utvecklingen och vårt försvar", argumenterat för anskaffning av inhemska kärnvapen
- 21 ÖB-57, Försvarsgrenschefernas yttrande



## **10 Doktrinen som slutprodukt: arbetsgruppen ÖB-62 och de interna motsättningarna om kärnvapenprogrammet**

Jag nämnde i samband med diskussionen av olika sätt att analysera doktrinförändring i kapitel 2 värdet av undersökningar som syftar till att klarlägga den byråkratiska och intellektuella process som lett fram till de olika doktrintexterna. Bland annat av denna orsak skulle t ex en grundlig undersökning av en försvarsutrednings verksamhet vara av stort värde (t ex 1965, 1970 eller 1974 års försvarsutredning). Nu finns det tyvärr inga undersökningar av ett sådant slag att de skulle vara användbara i detta sammanhang, och det är inte heller möjligt att foga en så omfattande undersökning till denna bok.

Ganska länge hade jag därför tänkt att helt enkelt gå förbi analysen av doktrintexternas tillkomstprocess med hänvisningar till de praktiska problemen. Den på många sätt märkliga omsvängning jag fann i ÖB-62 väckte dock en rad frågor som poc-kade på svar. Vad var det som låg bakom de motsägelser som kunde iakttas i texten? Var detta något avsiktligt, ett underförstått budskap, eller följden av interna motsättningar mellan olika delförfattare? Hade jag missuppfattat budskapet i ÖB-62 och övertolkat brister i dispositionen? Om det var någonstans jag skulle gå in i tillkomstprocessen så skulle det alltså vara i samband med ÖB-62.

Jag begärde därför och fick tillstånd att ta del av det sekretessbelagda arkivmaterialet från den arbetsgrupp inom Försvarsstaben som arbetade fram ÖB-planen. Detta kapitel utgör resultatet av dessa undersökningar.

Genom att gå in i det bakomliggande materialet blir det möjligt att ställa andra typer av frågor än vad själva doktrintexterna medger. Den viktigaste skillnaden är att det bakomliggande materialet inte är en produkt av en anonym aktör, så som fallet är med den färdiga planen eller utredningen, utan av olika identifierbara grupper och enskilda befattningshavare.

Detta material har också en utsträckning i tiden, det har inte

tillkommit på ett och samma ögonblick. Här öppnar sig möjligheter att studera bland annat följande frågeställningar:

- Hur ser den intellektuella process ut som lett fram till den slutliga texten? Argumenterar man t ex i sak eller i kraft av tjänsteställning och maktposition?
- I vilken utsträckning arbetar man medvetet med legitimerande resonemang, med "försäljningsargument"?
- I vilken utsträckning förekommer konflikter under arbetets gång och av vilket slag är sådana konflikter?
- Hur förhåller sig arbetet med doktrintexterna till verkliga avsikter och planläggning? Råder det överensstämmelse mellan den deklarerade och den icke deklarerade doktrinen?

Den sista frågan har en mer generell betydelse för undersökningen än de föregående. Här finns en möjlighet att, åtminstone på en punkt, pröva hur relationen mellan den deklarerade doktrinen och interna överväganden ser ur.

Det material som finns arkiverat på Krigsarkivet under Fst/Sekt IV medger tyvärr inte en fullständig behandling av de fyra frågeställningarna. Materialet härrör från den speciella arbetsgrupp inom Försvarsstaben som från våren 1961 fram till senhösten samma år tog fram textdelarna till det som redan överlämnades till regeringen som ÖB-62 i januari 1962. Det rör sig nästan uteslutande om arbetspapper, endast i ett fåtal fall om diarieförda handlingar. Materialet är av dessa skäl inte fullständigt, det är också omöjligt att skapa en bild av hur stort det fullständiga materialet varit.

En rekonstruktion av arbetets gång blir därför behäftad med en hel del osäkerhet.

Huvuddelen av arkiverade materialet härrör från dåvarande översten Carl Eric Almgren som 1 oktober 1961 befordrades till generalmajor och chef för Försvarsstaben efter Curt Göransson. Almgren fungerade från våren 1961 som chef för arbetsgruppen ÖB-62 (Ag ÖB-62), vilket var naturligt eftersom han som ÖB:s stabschef skulle få ansvaret för planen.

Konkret består materialet av huvudsakligen fem olika slag:

- Textutkast och förarbeten i olika stadier.
- Interna PM med anknytning till arbetet.
- Remissyttranden över utkast.
- Randanmärkningar (huvudsakligen Almgrens).
- Protokoll från sammanträden.

Serierna av textutkast gör det möjligt att på vissa punkter se en förändringsprocess, medan det övriga materialet, i varje fall gör det delvis möjligt att studera hur denna förändringsprocess gått till.

## 10.1 Utgångsläget våren 1961

Utvecklingen av den svenska kärnvapenfrågan har redovisats i ett tidigare kapitel och skall därför inte behandlas mer ingående här. Den närmaste bakgrunden till arbetet med ÖB-62 var den handlingsfrihetslinje som det socialdemokratiska partiet nådde fram till 1959, och de åtföljande direktiven om inriktningen av skyddsforskningen inom FOA.<sup>1</sup> Innebörden var att forskning direkt inriktad på "framtagande av tekniskt och ekonomiskt underlag för tillverkning och provning av kärnvapen" inte tilläts. I praktiken var det dock svårt att urskilja gränsen mellan detta och den tillåtna inriktningen på att få kännedom om olika slags kärnvapens verkningar, förutsättningarna för deras stridstekniska utnyttjande och skyddet mot dem. Det är oklart i vilken utsträckning direktiven verkligen följdes bokstavligt. Det framgår således ur materialet att tämligen noggranna ekonomiska och tekniska kalkyler hade utarbetats avseende ett svenskt kärnvapenprogram.<sup>2</sup>

Handlingsfrihetslinjen innebar att den allmänna debatten kring de svenska kärnvapnen dämpades, liksom motsättningarna inom och mellan de politiska partierna. Genom den socialdemokratiska arbetsgruppens resultat hade kärnvapenfrågan kunnat undanröjas som en stridsfråga vid 1960 års partikongress. En ändring skulle därmed i praktiken först vara möjlig efter den följande kongressen 1964.

Nu kan man hävda att handlingsfrihetslinjen i många avseenden, inte bara i fråga om FOA:s forskning, var diffus och öppen för olika tolkningar. Men det var förmodligen på grund av detta som linjen kunde vinna en så snabb och bred anslutning av praktiskt taget alla grupperingar: var och en uttryckte sitt gillande utifrån sin uppfattning av handlingsfrihetens innebörd. Den mångtydiga kompromissen är ju ingalunda någon sällsynt politisk taktik i svensk efterkrigshistoria — jämför t ex villkorslagen från 1977 beträffande kärnkraften.

Forskningsdirektiven skulle här främst ha fungerat som en hämsko på de undersökningar och det forskningsarbete som



*Nils Swedlund, överbefälhavare 1951–1961 Foto: Försvarsstaben*

myndigheterna officiellt kunde medge att de utförde. Utredningar från de militära myndigheterna anger att det egentliga tekniska forskningsarbetet var genomfört på våren 1961 och att FOA, med tillgång till klyvbart material, skulle kunnat göra en första enkel laddningskonstruktion.<sup>3</sup>

De militära myndigheterna stod därför inför två problem vid arbetet med ÖB-62, dels hur argumentationen från ÖB-57 skulle föras vidare, dels hur denna argumentation skulle kunna utmynna i förslag anpassade till den rådande handlingsfrihetslinjen. Direkta krav på beslut om anskaffning var inte politiskt realistiska.

Arbetet med ÖB-62 genomfördes under en period av betydande personalförändringar i försvarets högsta ledning och en omorganisering av de centrala staberna. 1 oktober 1961 avgick Nils





*Militärledningen oktober 1961. Från vänster marinchefen Åke Lindemalm, flygvapenchefen Lage Thunberg, försvarsstabschefen Carl Eric Almgren, ÖB Torsten Rapp (sittande), souschefen i försvarsstaben Dag Arvas (ej medlem i militärledningen) och arméchefen Thord Bonde. Foto: Försvarsstaben*

Swedlund som ÖB och efterträddes av flygvapenchefen Torsten Rapp, samtidigt skedde skiften på posterna som försvarsstabschef, chef för flygvapnet, chef för marinen och chef för marin-staben, samt på en lång rad lägre poster, bl a sektionschefer och avdelningschefer i de centrala staberna. Ny arméstabschef hade tillträtt 1 april 1961.

Omorganisationen av de centrala staberna innebar bl a en centralisering av operationsavdelningarna från försvarsgrensstaberna till Försvarsstaben, där en operationsledning under befäl av souschefen inrättades. För arbetet med ÖB-62 hade detta ingen direkt betydelse, men allmänt innebar det en starkare ställning för Försvarsstaben och därmed också för ÖB-ämbetet.<sup>4</sup>

Personalförändringarna innebar att det i allt väsentligt var en ny militärledning och en ny stabshierarki som tog sig an uppgiften med ÖB-62. Detta hindrade naturligtvis inte att det fanns en

betydande kontinuitet, särskilt på den handläggande nivån, och att de som tillträdde de högre posterna inte kom ur tomma intet. För att lösa problemen i samband med den omfattande övergången etablerades ett slags dubbelkommando, där de tillträdande cheferna under våren 1961 i realiteten övertog sina kommande uppgifter, bland dem arbetet med ÖB-62.

Två tillfälliga organisationer skulle lösa denna uppgift; en utredningsledning (UL), som i realiteten var den tillträdande militärledningen. Här ingick tillträdande ÖB Rapp, arméchefen Bonde, tillträdande marinchefen Lindemalm, tillträdande flygvapenchefen Thunberg, FOA-chefen Fehrm och tillträdande försvarsstabschefen Almgren. Almgren var, som redan nämnts, tillika chef för Ag ÖB-62, den organisation inom staben som utförde själva stabsarbetet med planen. Som Almgrens ställföreträdare fungerade översten von Vegesack (chef för Fst/Sekt IV), som var den huvudsaklige handläggaren av frågorna om svenska kärnvapen. Ag ÖB-62 arbetade alltså på expertplanet tillsammans med andra staber och centrala myndigheter (i fråga om kärnvapen främst FOA). UL arbetade först och främst med de försvarspolitiska valen, med strategin gentemot en kommande försvarskommitté och en sittande regering.

## 10.2 Att fullfölja ÖB:s linje: ett utgångsbud

Argumentationen i ÖB-57 har tidigare redovisats ganska detaljerat. Utgångspunkten var beskrivningen av en teknisk utveckling där kärnvapen spelade en framträdande roll. Två typer av kärnvapen utkristalliserade sig, vapen avsedda för terrorkrigföring och taktiska kärnvapen. Vapnen avsedda för terrorkrig ansågs ge upphov till en "terrorbalans" som gjorde krig på denna nivå mindre sannolikt. Risken för Sveriges del var därför främst att dras in i krig under denna nivå, krig där taktiska kärnladdningar skulle utnyttjas. Svenska taktiska kärnvapen skulle, enligt ÖB-57, inte bara utgöra ett tillskott till försvarets styrka utan också vara en nödvändighet för framgångsrika operationer genom att motståndaren skulle tvingas sprida ut sina styrkor (anpassa sig till "atomklimat"). Svenska kärnvapen skulle därmed verka avskräckande på samma sätt som det konventionella försvaret genom att göra det alltför kostsamt för en angripare att nå sina mål.

ÖB-57 innehöll uttalade krav på det svenska försvaret skulle utrustas med kärnladdningar. De praktiska åtgärder som först

och främst blev aktuella var en ökad forskning och teknisk utveckling, liksom operativa och ekonomiska studier för att klargöra hur ett kärnvapenprogram skulle kunna genomföras och mot vilka mål det skulle syfta. ÖB fortsatte denna linje i sina årligt återkommande krav på resurser för konstruktionsforskning för FOA:s räkning. I realiteten hastade inte besluten. Forskningen var, som redan påpekats, uppenbarligen inte den kritiska punkt som man utåt ville påvisa. Snarare kan forskningsfrågan ses som ett försök att tvinga regeringen till ett prejudicerande beslut. Själva konstruktionsarbetet skulle först kunna bli aktuellt flera år in på 60-talet, något som var beroende av det civila kärnkraftsprogrammets utbyggnad (se vidare kapitel 11).

På våren 1961 förelåg en omfattande hemlig studie med titeln "Svenska kärnstridsmedel".<sup>5</sup> Studien hade tagits fram av sektion IV i samverkan med övriga delar av staben, FOA och försvarsgrensstaberna. Studien är mycket detaljerad och innehåller resonemang kring alla de viktiga militära argumenten i kärnvapenfrågan. Studien anknyter i inledningen till ÖB-57 och följer både i sin uppläggning och innehåll dess huvuddrag. Här konstateras också att beslut om eventuell anskaffning av kärnstridsmedel skjutits på framtiden. Den politiska handlingsfrihetslinjen var alltså en förutsättning för ÖB:s agerande och studien kan betraktas som ett detaljerat förslag till en framtida militär handlingslinje, i första hand inför arbetet med ÖB-62. Delar av studien är författade på ett sådant sätt att de direkt skulle kunna fogas in i den blivande planens text. Studien i dess helhet var emellertid inte avsedd att redovisas offentligt, snarare utgjorde den ett underlag för en gemensam syn på kärnvapenfrågan.<sup>6</sup> Texten kan därför inte bara betraktas som ett förarbete till den deklarerade doktrinen utan också som ett förslag till den inofficiell handlingslinje, som vänder sig till den egna organisationen och där delvis andra frågor behandlas än i de öppet redovisade texterna.

Den icke-deklarerade doktrinen kan ha formen av order och reglementen, där avsändarens och mottagarens status är klart definierad. Men det kan också röra sig om en fråga där det råder interna motsättningar. "Svenska kärnstridsmedel" kan alltså antingen ses som ett förarbete vilket som helst eller som ett utspel i förarbetets form. Det senare förutsätter att det fanns någon eller några att göra utspelet gentemot.

Här är vi tillbaka vid förändringarna i försvarets högsta ledning. Praktiskt taget alla dem som stod bakom kärnvapenlinjen i ÖB-57 hade avgått eller skulle avgå. Viktigast var det samtidiga

skiftet på posterna som ÖB och försvarsstabschef. Försvarsstaben blev därmed, genom kontinuiteten i stabsarbetet och bland stabsofficerarna på lägre nivåer, den främsta bäraren av ÖB:s linje i kärnvapenfrågan under perioden av förändring på de högsta posterna. I realiteten är det stabens handläggare som innehar kompetensen i detaljfrågor, formulerar besluten och, i minst lika hög grad som de högsta cheferna, binds upp vid en förd handlingslinje. Vad en ÖB framför allt i praktiken kan göra är att fatta principbeslut och att, genom sin stabschef, ändra inriktningen för stabens arbete. Tillträdet av en ny ÖB och utformandet av en ny ÖB-plan innebar att just en sådan situation närmade sig på våren 1961.

Av den fortsatta handläggningen framgår klart att syftet från försvarsstabens sida var att vinna allmänt gehör för synpunkterna i studien "Svenska kärnstridsmedel" inför arbetet med ÖB-62. Efter beslut i utredningsledningen (UL) 27 april sändes studien till Rapp och försvarsgrenscheferna personligen.

Det kan här vara lämpligt att närmare redogöra för studiens innehåll, särskilt det som inte är en upprepning av ÖB-57. De två första kapitlen behandlar utvecklingen på kärnvapenområdet och kärnvapnens inverkan på krigets natur. Här understryks slutsatsen från ÖB-57 att riskerna för ett strategiskt kärnvapenkrig minskar. Det nya elementet är här vapnens minskade sårbarhet och det därmed allt lägre värdet av ett första angrepp. Samtidigt konstaterar man att alla krigsmakter förbereder sig för ett taktiskt kärnvapenkrig, bl a med särskild "atomtaktik".<sup>7</sup>

Liksom i ÖB-57 ses en avgörande gräns mellan strategisk och taktisk kärnvapen användning, där terrorbalansens effekter finns på det förstnämnda området. I ÖB-57 fördes sedan ett tämligen osofistikerat resonemang om att innehav av svenska kärnvapen skulle öka försvarets avskräckande förmåga. I "svenska kärnstridsmedel" går man djupare in i avskräckningslogiken för Sveriges vidkommande och problemen tornar här genast upp sig. I inledningen till studien sägs att den grundas på den situation som syns sannolikast, att kärnstridsmedel skulle användas vid ett angrepp mot Sverige. Syftet med svenska kärnvapen är då, förutom att stärka försvaret, att påtvinga angriparen "atomklimat", dvs tvinga honom att sprida sina styrkor på det sätt det svenska försvaret tvingas göra. Avskräckningen syftar alltså till att göra styrkerelationerna jämnare.

En första fråga som blir betydelsefull är arten av kriget. Vid ett krig mellan stormaktsblocken kan knappast svenska kärnvapen



påtvinga någon "atomklimat", och studien framhåller här kärnvapnen helt enkelt som ett styrketillskott.<sup>8</sup> "Atomklimatet" och Sveriges möjligheter att påverka krigsnivån är istället aktuellt vid ett isolerat angrepp, där Sverige inte kan räkna med något direkt eller indirekt stöd från den andra stormaktens (västmakternas) kärnvapen. Det är utifrån en sådan krigsbild som det går att konstruera olika avskräckningsresonemang mellan Sverige och angriparen.

Studien framhåller här att det är hotet om att insätta kärnvapen vid upprepade tillfällen, inte deras faktiska användande, som medför att stridskrafterna måste sprida sig. Förekomsten av kärnvapen framhålls här som det avgörande. En angripande stormakt har, enligt studien, så stor tillgång på kärnvapen och så goda möjligheter att sätta in dem snabbt att det svenska försvaret i de flesta fall måste tillämpa atomtaktik. Frågan blir då hur många laddningar som behövs för att påtvinga motståndaren samma sak.<sup>9</sup> Här finns dock en komplikation, nämligen om angriparen inte använder kärnvapen. Studien hävdar här att de svenska stridskrafterna måste använda "atomtaktik" för att, när man övertygats om att kriget kommer att föras utan kärnvapen, övergå till "konventionell" taktik.<sup>10</sup> Resonemanget stämmer inte riktigt med slutsatsen att det är kärnvapnens befintlighet som räknas.

Här dyker en andra fråga upp: inställningen till förstabruk av kärnvapen. Svenska kärnvapen har naturligtvis ingen avskräckande effekt om inte motståndaren tror att de kommer att användas. Om motståndaren väljer att inte använda kärnvapen kan det vara svårt att tvinga honom till utspridning och situationen blir tämligen lik den där Sverige inte förfogar över egna kärnvapen. Frågan var känslig, inte minst mot bakgrund av kärnvapendebatten. I studiens inledning slås det fast att svenska kärnvapen först skall användas om angriparen använder sig av sina eller hotar att göra detta.<sup>11</sup> Längre fram konstaterar man dock "Angriparen torde anse det osannolikt att vi börjar använda kärnvapen. Han kan dock ej vara säker därpå."<sup>12</sup> Något entydigt icke-förstabruk är det alltså inte fråga om.

Studien går sedan in på vilka slags taktiska kärnvapen som är aktuella och vilka slags mål de skulle kunna sättas in mot. Vapnen skall vara avsedda att sättas in i de direkta striderna till lands till sjöss och i luften. De främsta vapenbärarna skulle vara attackflygplan och missiler "med defensiv räckvidd" (10–20 mil), senare eventuellt atomartilleri, minor och torpeder. Målen skulle främst vara överskeppningsföretag, flygplansformeringar och

anhopningar av markstridskrafter, framför allt vid övergång av vattendrag. För att illustrera värdet av det senare redovisas i studien ett exempel på verkningarna av en 20 kt laddning fälld mot det sovjetiska anfalllet över Vuoksen 1944.<sup>13</sup>

Studien kommer här in på behovet av antal laddningar för fyra olika ändamål:<sup>14</sup>

|    | Ändamål                                                                                                                         | Ung styrka      | Storleksbehov                                                                                                             |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A. | Tvinga motståndaren att sprida sina styrkor och ständigt uppträda i "atomklimat".                                               | 10—50 kt        | Omkring 50—100. Redan ett tiotal är av stort värde.                                                                       |
| B. | Bekämpning av enskilda målgrupper inom stridsområdet såsom stridsvagnsförband, landstigande fi, ansamling av stridskrafter etc. | 1—20 kt         | Flera hundra.                                                                                                             |
| C. | Bekämpning av enstaka motståndskraftiga mål såsom enskilt fartyg, motståndsnäste etc.                                           | 1 kt och mindre | Storleksordning 500 st.                                                                                                   |
| D. | Atomlv.                                                                                                                         | 1—20 kt         | Storleksordning 500 st. För att tvinga fi att även i luften uppträda i "atomklimat" erfordras ett betydligt mindre antal. |

*Anm:* Storleksbehovet beräknas öka med tiden.

Totalsumman är ca 1 400—1 500 laddningar (vilket kan jämföras med den amerikanska arsenalen av ca 2 000 laddningar 1955 och ca 20 000 1960).<sup>15</sup>

I kommentarerna framhålls dock att ändamålet A är det enda som — i varje fall inom nu överskådlig tid — är realistiskt att diskutera. Den första laddningen skulle, enligt studien, främst vara betydelsefull psykologiskt genom att stärka tilltron till försvaret. Också storleksordningen fem till tio laddningar bedöms vara för lite för att överlag tvinga motståndaren att tillämpa atomtaktik, om än "ett stort och betydelsefullt steg" i denna riktning. Femtio till hundra laddningar medger sådana möjlighe-

ter i många situationer.<sup>16</sup> Studien tar avslutningsvis upp de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för ett kärnvapenprogram. Två olika alternativ studeras här, dels ett militärt program dels ett program baserat på det civila kärnenergiprogrammet. Det militära programmet skulle utnyttja uran från det civila uranverket i Ranstad men sedan framställa plutonium i en speciell produktionsreaktor. Anläggningskostnaderna skulle här bli 425 milj och årskostnaderna ca 70 miljoner. Startpunkt för programmet är satt till 1 juli 1963.<sup>17</sup> De första laddningarna skulle då tidigast vara producerade kring 1970. Kostnaderna skulle bli som högst från 1965 till 1967. Med ett utnyttjande av det civila programmet skulle kostnaderna bli mycket små, 20–25 milj i anläggningskostnader och några tiotal milj i årskostnad. Problemet skulle vara möjligheterna att anpassa de civila anläggningarna till de speciella militära produktionsbehoven, förseningar i det civila programmet och att civila krav på t ex en uppberedningsanläggning skulle kunna dröja. (Se vidare kap 11)

Studien tar inte ställning till vilken produktionsform som är att föredra. Inställningen till kärnvapenprogrammet är dock klar: "I dagens situation bör man i kärnvapenfrågan, som ju är av ovanligt långsiktig karaktär, behålla handlingsfriheten genom att sikta mot ett kärnvapenprogram. Endast därigenom bevaras handlingsfriheten för framtiden."<sup>18</sup>

### 10.3 Flygvapnet och motståndet mot ÖB:s linje

Vid månadsskiftet maj/juni behandlade Ag ÖB-62 kärnvapenfrågan med utgångspunkt i "Svenska kärnstridsmedel". Arbetsgruppen var enig om att kärnladdningar borde tillföras försvaret och att tillräckligt underlag förelåg, bl a i form av kärnvapenstudien, för att vid skrivningen av ÖB-62 fullfölja den tidigare linjen.<sup>19</sup> Arbetsgruppen föreslog dock att en viss kompletterande utredning skulle göras inför den förestående debatten med 1963 års försvarskommitté, framför allt för att precisera de militära skälen för anskaffning. Utredningen borde göras av försvarsstaben och FOA.

Studien "Svenska kärnstridsmedel" hade utsänts i maj för att diskuteras vid ett stabschefssammanträde den 12 juni. Ag ÖB-62 upprättade den 8 juni en PM i kärnvapenfrågan, där resultatet från arbetsgruppens överväganden presenterades. Vidare bifogades ett förslag till disposition av kärnvapenkapitlet i ÖB-62, en

disposition som både till form och innehåll överensstämde med kärnvapenstudien. Avsikten var uppenbarligen att sakfrågan härmed skulle vara klar: "Förslaget (till disposition min anm) avses ligga till grund för diskussion vid förestående stabschefs-sammanträde och sammanträde i UL-62. Det har därvid icke bedömts nödvändigt att vid dessa sammanträden närmare diskutera den från Ag ÖB-62 5/5 1961 utsända skriften i kärnladdningsfrågan".<sup>20</sup>

Vid sammanträdet 12 juni pekade Almgren inledningsvis på de två avgörande frågorna: Om enighet rådde om ÖB:s tidigare linje och behovet av en översyn av argumenteringen för anskaffning. Chefen för arméstaben Mohlin anslöt sig till ÖB:s linje medan chefen för flygstaben (CFS) Norén anförde en rad långtgående reservationer som återges på följande sätt i mötesprotokollet:

"Kan inte reservationslöst ansluta sig till uppfattningen enligt p 1. Nödvändigt att ytterligare utveckla och undersöka motiven för en anskaffning. Dispositionsförslaget innefattar vissa påståenden som inte nödvändigtvis är riktiga. Text inte klart att innehav av kärnladdningar i alla lägen är fredsbevarande, inte heller att även ett litet antal är av värde. Det bör undersökas under vilka omständigheter ett kärnladdningsinnehav är värdefullt. Man bör också klara ut vilka konventionella stridsmedel man kan få för kärnladdningspengarna. En mer nyanserad syn på problemet efterlyses."<sup>21</sup>

Vad CFS här gjorde var att ifrågasätta den grundläggande argumentering som ÖB:s linje i kärnvapenfrågan sedan 1954 vilat på. Almgren och representanterna från försvarsstaben gick enligt protokollet inte i svaromål utan retirerade och underströk att dispositionsförslaget borde ses som ett försök att förteckna de frågor som måste behandlas och att ställningstagandet inte behövde bli det som dispositionen angav, men att Ag ÖB-62 sett ett bevarande av handlingsfriheten som det väsentliga och att en sådan linje fordrade att man argumenterar för anskaffning. CFS förklarade att han anslöt sig till linjen om handlingsfrihet och att intet fanns att erinra mot dispositionen om denna inte var annat än en redovisning av vad som skulle utredas.<sup>22</sup>

Denna första skärmytsling i kärnvapenfrågan inför ÖB-62 gav uppenbarligen ett annat resultat än vad arbetsgruppen och försvarsstaben hade avsett. Formellt sett uppnådde man enighet om en handlingsfrihetslinje men i realiteten hade CFS:s kritik åstadkommit att själva sakfrågan, ÖB:s inställning till frågan om svenska kärnvapen och argumenteringen kring detta, måste läm-





*Stig Norén, chef för flygstaben 1960–1964 Foto: Försvarsstaben*

nas öppen. Det var nu inte längre möjligt att i full enighet omsätta "Svenska kärnstridsmedel" till ett kapitel i ÖB-62.

Det arkiverade materialet från Ag ÖB-62 innehåller tyvärr inte något om hur arbetsgruppen reagerade på mötet den 12 juni, men den fortsatta handläggningen av kärnvapenfrågan visar en process av omskrivande och kompromissande.

Synpunkterna från CFS kan knappast ha kommit helt överraskande. Vid ett offentligt föredrag i februari 1961 hade Norén utvecklat flygvapnets syn på framtida krigsrisker och det svenska försvarets uppgifter.<sup>23</sup>

Flygstabschefen förde här ett resonemang som han benämnde nivåtänkande. Utgångspunkten var att en angripare inte skulle

tillgripa en högre krigsnivå än vad som var absolut nödvändigt. På grund av risken för sidoverkningar av olika slag skulle det inte vara sannolikt att de högsta krigsnivåerna skulle tillgripas mot Sverige. För det svenska försvaret gällde det att inrätta sig för att möta i första hand lägre krigsnivåer, bl a överraskande anfall utan insats av kärnvapen. Om en stormakt likväl ville riskera en storkonflikt och angrep med kärnvapen skulle, enligt flygstabschefen, inte det svenska försvaret kunna påverka händelseutvecklingen i någon nämnvärd omfattning. Och han fortsatte: "Jag tycker inte att det ligger något defaitistiskt eller på annat sätt omoraliskt i att konstatera att en stormakt kan besegra oss med de vapen de nu för tiden har och att det inte lönar sig att bygga ett försvar för att i full utsträckning möta detta".<sup>24</sup>

Även om anfall med kärnvapen betraktades som osannolikt av Norén ansåg han det rimligt att man i planeringen kalkylerade med "en viss marginal", tex genom att utvidga vissa nyckelanslaggningars skydd mot konventionella stridsmedel så att anläggningarna också fick en viss grad av kärnvapenskydd. Stridsledningsorganisationen och flygbaserna nämndes som exempel på sådana anläggningar.

Ingenstans i sitt föredrag nämnde Norén frågan om svenska kärnvapen. När han tog upp attackförbandens framtida beväpning nämndes endast utvecklandet av en ny attackrobot. I själva verket innebar resonemanget kring krigsnivåer och kärnvapenhot att hela den krigsbild som ÖB:s kärnvapenlinje vilade på ifrågasattes.

En väsentlig aspekt är att flygstabschefen betonade att han redovisade chefen för flygvapnets uppfattning i frågorna om försvarets inriktning och att innehavaren av detta ämbete sedan 1960 var Rapp. Den blivande överbefälhavaren kom alltså direkt från chefsposten över den försvarsgren som öppet distanserat sig från 50-talets militära kärnvapenlinje.

#### **10.4 Innebörden av handlingsfriheten**

I juli 1961 tillsattes som en följd av diskussionerna om ÖB:s kärnvapenlinje en "atomutredning" som efter hand meddelade sina resultat till arbetsgruppen. En stor del av utredningsarbetet sköttes av FOA. Av den preliminära arbetsplanen framgår att atomutredningens inriktning var mer öppen till kritiska frågeställningar än vad som varit fallet med "Svenska kärnstridsme-

del".<sup>25</sup> Bland de problem som skulle behandlas fanns således riskerna, utrikespolitiskt och nedrustningspolitiskt, av svensk kärnvapeninnehav, kostnader för vapenbärare, freds- och beredskapsorganisation, begränsningar i möjligheterna att sätta in vapnen p g a hänsyn till egna trupper och civilbefolkning och slutligen vilka alternativa investeringar som skulle kunna göras för de pengar som kärnvapenprogrammet skulle kosta. Det förefaller som om flygstabschefen här fått gehör för de kritiska synpunkterna den 12 juni.

Ag ÖB-62 gick nu in i den arbetsfas där texterna i de olika kapitlen formulerades i en rad på varandra följande utkast. Det är knappast motiverat att här redogöra för de olika stegen i denna process, som för det mest kom att gälla mindre detaljer. Det kapitelutkast som skrevs följde den disposition som hade lagts fram i juni, men avvek inte direkt från den anskaffningslinje som där hade framskymtat. I kapitelutkasten är tonen i en del resonemang mer försiktig än i "Svenska kärnstridsmedel" och det mesta som sägs torde kunna betecknas som relativt allmänna resonemang. Å ena sidan är det alltså svårt att se att flygstabschefens kritiska synpunkter skulle ha fått något direkt genomslag, t ex i resonemang om för- och nackdelar. Å andra sidan har det inte heller skett någon utveckling av argumentationen med tidigare inte framförda synpunkter och uppgifter. Medan argumentationen inte tycks ha påverkats i någon mer påtaglig utsträckning, inträffar däremot något i det ställningstagande som kommer avslutningsvis. I det första utkastet har det som kan betraktas som kapitlets nyckelmening följande lydelse: "Mot den bakgrund, som här redovisats, står det klart att det från militär synpunkt är synnerligen motiverat att kärnladdningar tillförs den svenska krigsmakten."<sup>26</sup> I följande utgåva har detta ändrats till att det är "motiverat", vilket Almgren i sitt koncept ändrar till "betydelsefullt".<sup>27</sup> Detta blir sedan skrivningen i de följande versionerna. Ändringarna innebär en väsentlig nedtoning av styrkan i ÖB:s slutsats; att tillförsel av kärnvapen skulle vara betydelsefullt är det minsta ÖB kan hävda, annars skulle det inte finnas några skäl för honom att orda i frågan.

Jag tror att man kan hävda att ändringen i denna mening är viktigare än alla de resonemang som föregår den därför att ÖB här anger att den relativa vikt han tillmäter frågan inte är så stor som den kunde vara. Tyvärr går det inte att i materialet se varifrån nedtoningen initierats.

Arbetet med kapitelutkasten innebar inte att motsättningarna

mellan de två linjerna i kärnvapenfrågan hade överbryggets eller skjutits åt sidan. Parallellt med arbetet inom Ag ÖB-62 pågick verksamheten inom atomutredningen. I ett PM 22 augusti redogjorde souschefen i försvarsstaben, flygvapenöversten Mangård, för atomutredningens tidsplan och dess betydelse för arbetet med ÖB-62. Mangårds synpunkter överensstämmer helt med den tidigare ÖB-linjen: Målsättningen med ÖB-62 skulle enligt hans förslag vara "att förmå statsmakterna till sådana åtgärder att handlingsfriheten bevaras med minsta möjliga tidsförlust, därest ett positivt beslut så småningom fattas".<sup>28</sup> Atomutredningen skulle kunna tillhandahålla tillräckliga argument för en skrivning i denna riktning under september. Syftet med de operativa och taktiska studierna av kärnvapnens användning skulle läggas upp med sikte på "att lämna åskådningsmaterial för den parlamentariska kommitténs undervisning (sic)" och att utgöra underlag för en militär framställning till den tidigaste tidpunkt då ett beslut kunde fattas "nämligen 1964 vid nästa socialdemokratiska partikongress". Och Mangård avslutade:

"Särskilda överväganden måste göras beträffande vad, som skall sägas i ÖB-förslaget, där viss försiktighet kanske bör iakttagas, och vad som skall sägas till de inom regeringen mera positiva (Erlander, Nilsson m fl) för att förmå regeringen till för försvaret förmånliga ruckningar i det civila programmet."<sup>29</sup>

Mangårds PM är intressant på flera vis. Den visar att den ursprungliga anskaffningslinjen inte hade övergivits till följd av motståndet från flygvapnet. Men promemorian blottar också attityder till parlamentarikerna och till metoden att arbeta med dubbla budskap utåt i det deklarerade materialet och internt gentemot enskilda politiker. Det är värt att notera att Erlander här uppfattades som positiv till den militära hållningen i kärnvapenfrågan.

Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning Mangårds synpunkter verkligen hade någon effekt på utformningen av ÖB-62. Inga mer påtagliga förändringar gjordes i kapitelutkastet beträffande svenska kärnstridsmedel under hösten, så den förstärkning av argumenteringen som han förutskickade inträffade i vart fall inte. Till den parlamentariska kommitténs "undervisning" skall jag strax återkomma.

Under september, oktober och november fortsatte och skärptes kritiken från flygvapnets sida mot anskaffningslinjen. Vid stabsschefssammanträdet den 1 september och vid utredningsledningens sammanträde den 18 fick tillträdande flygvapenchefen Thun-



berg stöd av chefen för FOA (Fehrm) för uppfattningen att både för- och nackdelar med kärnvapenanskaffning borde behandlas och att motståndsviljan kunde påverkas i olika riktningar.<sup>30</sup> Kritiska synpunkter förekom här också från arméns representanter, bl a att avvägningsfrågan mellan kärnvapen och konventionella vapen inom en viss kostnadsram var väsentlig. Almgren har i en anteckning från sammanträdet den 18 september uppgivit om chefen för arméns hållning "ej vara så kategorisk (var rädd för politiska effekter)".<sup>31</sup>

Den mest omfattande kritiken från flygvapnets sida mot anskaffningslinjen framfördes i en skrivelse den 13 november med textförslag till ändringar i kärnvapenkapitlet.<sup>32</sup> Här framförs, förutom de tidigare synpunkterna, en omfattande kritik mot tanken på förstabruk av svenska kärnvapen. Om flygstabens ändringsförslag hade accepterats skulle det inneburit att ÖB-62 direkt argumenterat *mot* anskaffning.

I den slutliga versionen av ÖB-62 ströks två avsnitt i kärnvapenkapitlet, de ekonomiska och tillverkningsmässiga synpunkterna och ställningstagandet. I stället för det sistnämnda tillkom ett kort avsnitt om kärnvapen i det kapitel som behandlade riktlinjerna för krigsmaktens fortsatta utveckling. Formuleringar och innehåll i detta stycke överensstämmer väl med de sammanfattande synpunkter som tillträdande ÖB Rapp framförde vid mötet den 18 september. Rapp angav att skäl både för och emot borde diskuteras, det borde framgå att övervägande skäl talar för, men att beslut nu ej bör ske. Handlingsfriheten borde bibehållas genom "bl a att vi fortsätter forskningen så att ett framtida beslut ej blir fördröjt". Det borde även framgå hur mycket det skulle kosta att avbryta programmet och vad som skulle kunna tillgodogöras det civila programmet. Uttalandena borde göras mer nyanserade och resonemangsvis gå in på politiska aspekter.<sup>33</sup>

Resultatet av denna linje blev synbarligen den text i ÖB-62 som jag tidigare analyserat och som andas en tydlig ambivalens. I praktisk handling innebar ÖB:s handlingsfrihetslinje ingenting annat än att den verksamhet som redan bedrevs inom olika myndigheter fick fortsätta. Det enda ÖB begärde var att få tillkalla en utredning för att sammanställa och fullfölja tekniska, ekonomiska och organisatoriska undersökningar om ett framtida kärnvapenprogram. Detta var i stort sett identiskt med vad atomutredningen redan var sysselsatt med. Inga krav ställdes beträffande det civila programmet eller beträffande inriktningen av FOA:s forskning.

## 10.5 Den stora frågan

Nu kan man naturligtvis hävda att denna skrivning i slutversionen av ÖB-62 i själva verket var utslag av just den sluga intressopolitik som Mangård skisserade i sin PM och att ÖB informellt förde fram ett annat budskap. Så förefaller dock inte att ha varit fallet. Från våren 1962 arbetade en ny försvarskommitté. I ett brev från Almgren till Gösta Bohman i juli 1962 förklarar Almgren i detalj skälen till att man inför den sittande kommittén inte borde aktualisera kärnvapenfrågan (vilken Bohman föreslagit).<sup>34</sup> Enligt Almgren förefaller positionerna vara alltför låsta och mycket prestige, känslor och partipolitik vara involverade i frågan. Almgren menade att en fortsatt diskussion skulle bli mycket hård och ”stämningsfördärvande” för kommittén. Ett beslut i kärnvapenfrågan hastar inte heller, vilket däremot goda förutsättningar för den fortsatta långsichtsplaneringen gör. Och brevet fortsätter:

Jag hoppas att Du inte misstycker, om jag därför inte har drivit den av Dig föreslagna linjen inom Varbergsprogrammet. Jag hoppas att Du inte misstycker, om jag av samma skäl uttalar den meningen, att varje åtgärd, som kan äventyra ett positivt beslut inom kommittén i höst i vad jag anser grundfrågan (= enhällig rekommendation för fortsatt långtidsplanering och — utveckling inom en vettig kostnadsram), bör undvikas. För det beslutet finns *icke* rådrum, för åtgärder på kärnvapensidan finns det sådant. Där blir det närmast fråga om att (1963 och främst 1964) icke förlora handlingsfriheten. Slutligt beslut är icke *oundgängligt* förrän efter ytterligare några år (1966 eller 1967?).

Klarare än så kunde inte den militära omsvängningen i kärnvapenfrågan beskrivas. Det var inte så att de militära myndigheterna, och de befattningshavare och organisationer som drivit anskaffningslinjen, blivit övertygade kärnvapenmotståndare, utan i stället att andra hänsyn — något som Almgren benämner den stora frågan — kommit i förgrunden. I en hårdnande strid om försvarsanslagen utgjorde kärnvapnen inte bara en bifråga utan ett direkt hot mot det samförstånd som måste till om försvaret skulle få ett ur sitt perspektiv gott utfall.

---

Analysen av det bakomliggande materialet i samband med ÖB-62 har kunnat ge svar på fler frågor. För det första framstår det som om den icke-deklarerade doktrinen i kärnvapenfrågan i stort överensstämde med vad som deklarerades. Bristen på överensstämmelse ligger främst i detaljeringsgraden, och framför allt

kring frågor om tillverkning, ekonomi och kalkyler av behov av laddningar.

För det andra står det klart att det verkligen inträffade en förändring i den militära hållningen i samband med ÖB-62. För det tredje har undersökningen kunnat visa att denna förändring *inte* var utslaget av en kamouflerad reträtt från ÖB:s sida, vilket textanalysen kunde ge intryck av. I stället har det rört sig om en intern militär konflikt kring kärnvapenfrågan mellan en anskaffningslinje och en anskaffningskritisk linje främst företrädd av flygvapnet, men också i någon mån av armén. Marinens inställning 1961 kan inte närmare analyseras med utgångspunkt i materialet, men var öppet kritisk i samband med ÖB-57. Den nytillträdde ÖB tycks i denna konflikt främst ha spelat en medlande roll, vilket satt spår i skrivningen av ÖB-62 och i praktiken innebar en nedtoning av kärnvapenfrågan.

Vad som däremot inte kunnat klarläggas med denna typ av undersökning är varför den interna kritiken från bl a flygvapnet uppkommer, och varför just vid denna tidpunkt? Och den andra sidan av denna frågeställning är varför anskaffningslinjen råkar in i denna kris. För flygvapnets del är förändringen mycket påtaglig, mindre än 10 år tidigare var det dåvarande flygvapenchefen Nordenskiöld som utgjorde en av de viktigaste pådrivarna bakom formulerandet av ÖB:s kärnvapenlinje. Detta är frågor som inte kan besvaras med utgångspunkt i en utrednings tillkomstprocess. Här är det nödvändigt att se till hela den militära och politiska miljö som ståndpunkterna uppkom i.

## Noter kapitel 10

- 1 Kungl Maj:t direktiv vad gäller skyddsforskning 22/7 1960
- 2 Se bl a FOA-P: "Preliminär arbetsplan för studie i kärnvapenfrågan" 27/6 1961, även PM sannolikt upprättad av Almgren 1961 refererande synpunkter från bl a C FOA-2 årsskiftet 1956/57
- 3 "Svenska kärnstridsmedel" Fst: Ag ÖB-62 5/5 1961
- 4 Enligt betänkandet "Enhetlig ledning av krigsmakten" från 1960 års försvarsledningsutredning (SOU 1961:7) var ett av syftena med omorganisationen att stärka ÖB:s ledning av operativ verksamhet och långsiktisplanering i fred, liksom ÖB:s möjligheter att hävda en för krigsmakten gemensam grundsyn (s 32 f)
- 5 "Svenska kärnstridsmedel" (SK)
- 6 "PM angående kärnladdningsfrågan" Ag ÖB-62 8/6 1961
- 7 SK s B

- 8 Ibid s 37—38
- 9 Ibid s 35
- 10 Ibid s 40
- 11 Ibid s 3
- 12 Ibid s 40
- 13 Ibid bil 3
- 14 Ibid s 32
- 15 Uppgifterna ur Arkin, W, Cochran, T o Hoenig, M: "Resource Paper on the U. S. Nuclear Arsenal" Bulletine of the Atomic Scientist aug—sept 1984
- 16 SK s 35
- 17 Ibid s 41 ff
- 18 Ibid inledningen s D
- 19 "PM angående kärnladdningsfrågan"
- 20 Idem
- 21 Kortfattat protokoll Ag ÖB-62 15/6 1961
- 22 Idem
- 23 "Synpunkter på försvaret" Föredrag av CFS feb 1961
- 24 Att denna inställning likväl bemöttes mycket skeptiskt av företrädare för armén framgår av ett brev från chefen för sekt I i arméstaben överste Wählin till Almgren vilket bl a rör motsättningar med flygvapnet beträffande anskaffningen av luftvärnsrobotsystemet Hawk. Wählin avslutar brevet på följande sätt: "I arbetet inom Ag-luftförsvaret har CA representanter iakttagit ett egenartat "kapitulationsresonemang" som förts från flygofficerare. Jag har låtit sammanställa en PM i frågan för Din orientering (denna finns dessvärre inte i det arkiverade materialet, min anm). Vem täcker Rapps "tillträdesuttalanden? Dessa bör utformas så att de definitivt utesluter alla sådana här resonemang — bl a. Jag förmodar att Du bevakar saken". Brev 12/9 1961 från Wählin till Almgren, Fst Sekt IV arkiv
- 25 FOA-P "Preliminär arbetsplan . . ."
- 26 Kapitelutkast "Svenska kärnstridsmedel" utg 1 Ag ÖB-62 21/6
- 27 Kapitelutkast utg 2 12/8
- 28 PM angående atomutredningens läge 22/8 1961. Mangård skrev redan 1949 en artikel där han föreslog att Sverige skulle kunna utnyttja atomvapenförsedda missiler mot en sjöinvasion. Dagens Nyheter 1949.02.08. I ett replikskifte i Ny militär tidskrift 1955:12 och 1956:1 argumenterade både Mangård och Carl-Eric Almgren för anskaffning av svenska kärnvapen
- 29 PM angående atomutredningens läge 22/8 1961
- 30 Ag ÖB-62 27/9 61 "Svenska kärnstridsmedel. Synpunkter framförda vid stabschefssammanträde l.9. och UL 18.9
- 31 Anteckning på kapitelutkast utg 4
- 32 "Förslag till vissa ändringar av utlämnat underlag" FS 13/11 1961
- 33 Ag ÖB-62 27/9 blad 3. Det bör noteras att en ÖB inte kan bli nedröstad. Enligt de gällande riktlinjerna för militärledningens ar-



bete skall olika representanter lägga fram sina synpunkter vilka ÖB kan gilla eller förkasta, varefter ÖB avslutningsvis fattar beslut. Detta är den gängse principen för militärt beslutsfattande. Se "Enhetlig ledning för krigsmakten" (1961)

- 34 Handbrev från generalmajor Carl Eric Almgren till direktör Gösta Bohman Hbr 184/62 25/7 1962

# 11 Doktrinen som styrmedel eller spelbricka? Två militära storprojekt som exempel

Jag har här kommit fram till den tredje och sista förklaringsmetoden för doktrinförändring där det är möjligt att diskutera både aktörer och strukturer. Här lämnar jag den hittillsvarande fokuseringen på själva doktrintexten och skall i stället behandla den verklighet som doktrinen utgör ett element i. Som tidigare nämnts tar jag den tekniska utvecklingen och dess styrbarhet som utgångspunkt för den fortsatta diskussionen, vilket bl a är motiverat av den stora roll som teknisk utveckling och dess speciella problem spelar i kärnvapenfrågan. Två väsentliga påpekanden eller reservationer är här på sin plats. För det första finns det ett flertal *andra* tänkbara undersökningar av kärnvapendoktrинens sammanhang som också skulle kunna motiveras och ge intressanta resultat, t ex en mer ingående analys av den interna militära opinionen kring kärnvapenprojektet eller det socialdemokratiska partiets agerande i frågan. För det andra, och som en följd av detta påpekande, är en undersökning av doktrинens sammanhang, också i en enskild fråga, en så omfattande uppgift att den knappast kan lösas av en enda forskare, än mindre i en enda bok eller ett enda kapitel. Jag betraktar därför den följande framställningen huvudsakligen som en förevisning av den tredje förklaringsmetoden och som ett sätt att skissera några preliminära slutsatser som kan fungera som frågeställningar för fortsatt forskning.

## 11.1 Samhällsplanering, försvarsplanering och rationalitetens gränser

Under andra världskriget utvecklade de västallierade matematiska och statistiska metoder för att på en säkrare grund kunna fatta beslut om olika alternativa användningar av militära resurser. Metoden kom att kallas *operationsanalys* och som många andra

krigstida företeelser blev den mönsterbildande för problemlös-  
nings- och avvägningsmetodik också på andra områden än det  
militära. Operationsanalysen erbjöd en till synes objektiv och  
exakt matematiskt grundad metod för val mellan olika hand-  
lingsalternativ och på ett principiellt beslutsteoretiskt plan fanns  
det betydande likheter mellan den militära sektorn och efterkrigs-  
tidens industrisamhällen.

Det var emellertid inom den militära planeringen och teknik-  
utvecklingen som operationsanalysen först utvecklades till en  
sammahållen planeringsstrategi. Under 50-talet utvecklades mer  
avancerade planeringsmetoder, systemplanering, i USA och 1961  
införde den nytillträdde försvarsministern McNamara program-  
budgetering inom försvarssektorn. Incitamenten till denna ut-  
veckling av planeringssystemen var framför allt den tekniska  
utvecklingen mot allt större, svåröverskådliga och långsiktiga  
projekt. Planeringssystemet betraktades därför som ett medel att  
administrera denna tekniska utvecklingsprocess och garantera  
att slutresultatet av satsningar på forskning, utveckling och pro-  
duktion blev de avsedda. Men planeringssystemet var också ett  
instrument varmed den politiska ledningen hoppades kunna be-  
fästa sina möjligheter att styra processens huvuddrag och säker-  
ställa att tilldelade medel verkligen gav resultat i form av målupp-  
fyllnad.<sup>1</sup>

Denna planeringsstrategi överfördes under 60-talet på den  
svenska försvarsplaneringen. Operationsanalys började tilläm-  
pas av de militära myndigheterna i arbetet med ÖB-57 och en  
speciell organisation för operationsanalys inom FOA upprätta-  
des. Systemplaner började utnyttjas under Viggen-projektet, bl a  
med direkt hjälp av experter från det amerikanska företaget  
Honeywell.<sup>2</sup> 1970 infördes de i kapitel 3 redovisade principerna  
för långsiktsplanering och programbudgetering inom försvars-  
sektorn. Jag behandlade där det nya planeringssystemet med  
utgångspunkt i vilka effekter det kunde ha på doktrintexternas  
innehåll och struktur, bl a betydelsen av det markerade kravet på  
långsiktiga bedömningar och den klarare gränslinjen mellan pro-  
gramansvariga myndigheters och de målformulerande instansers  
ansvar.

Här är planeringsprocessen intressant i ett annat avseende.  
Planeringsprocessen påverkar inte bara hur texterna formuleras  
utan i ännu hägre grad vilken *funktion* de fyller i den beslutspro-  
cess där de ingår. De bakomliggande teorierna och värderingarna  
är en viktig utgångspunkt för denna diskussion av doktrinens

funktion, en diskussion som bör kunna vara ett väsentligt element i strävandena att söka förklara kontinuitet och förändringar i doktrinen konkreta innehåll.

Utvecklingen av försvarsplaneringen kan inte enbart betraktas som en anpassning av styrinstrument till ett alltmer komplicerat problemområde. Bakom planeringssystemets utveckling finns en syn på planeringens villkor och möjligheter i samhället, det som kan kallas planeringsfilosofi. Denna planeringsfilosofi är inte begränsad till det militära området, utan kan iakttas bakom hela utvecklingen av samhällsplaneringen under 60- och 70-talet. Att planeringsmetodiken först kom att tillämpas på försvarsområdet, för att sedan introduceras på hela det statliga området (införandet av programbudgetering SOU 1973:43) kan inte tas till intäkt för slutsatsen att det är erfarenheterna på det militära området som ligger till grund för planeringsfilosofin. Snarare torde det vara så att det militära området erbjöd den första praktiska tillämpningen i stor skala av den samhällseliga ingenjörskonst som Björn Wittrock och Stefan Lindström benämner "den radikala rationalismen".<sup>3</sup>

Den radikala rationalismen går ut på att den moderna välfärdsstatens politik måste vara långsiktig och övergripande, samhällsproblemen skall angripas med ett helhetsperspektiv och långsiktiga lösningar eftersträvas. Med hjälp av framtidsstudier, kostnads-intäktsanalyser och programbudgetering skall en komplicerad samhällsförändring bringas under kontroll, den offentliga politiken skall bli välgrundad, förnuftig och effektiv. Sin ideologiska grund hade den radikala rationalismen bl a i den teknikoptimism och tilltro till den "raka" innovationskedjan som under 50-talet vuxit sig stark i USA.

Wittrock menar att denna planeringsfilosofi är radikal i dubbel mening. För det första innebar den att en tekniskt inriktad systemanalytisk modell bildade utgångspunkten för utformningen av politiken, snarare än etablerade tumregler och rutiner. För det andra innebar den att förändringar inte bara kunde åstadkommas genom små, gradvisa steg. I stället kunde ett givet problem undersökas i sin helhet och de åtgärder som slutligen vidtogs skulle fastställas först efter en uttömmande genomgång av alla tänkbara alternativa handlingssätt och deras respektive för- och nackdelar.<sup>4</sup>

Bakom den radikala rationalismen finns alltså en konfliktfri, optimistisk och voluntaristisk samhällssyn. Åke Sandberg skriver i "En fråga om makt" om "en vägröjarstat som genom planering



och framtidsstudier samordnar produktionens och samhällsbyggandets framtida utveckling i riktning mot demokratiskt fastställda mål".<sup>5</sup> Samhällsutvecklingen framstår här som en politiskt och byråkratiskt styrbar process, där frågan snarast gäller hur tillräckligt effektiva styrinstrument och styrmetoder skall kunna skapas.

De nya analys- och planeringsmetoderna, med deras vetenskapsliknande exakthet och rationella vägval, utgör här instrumenten. I Sverige byggdes detta planeringssystem successivt upp under 60-talet och början av 70-talet och tog sig bl a uttryck i den sektoriella politiken, i satsningen på framtidsstudier och långsiktisplanering, i satsningen på stora projekt och i administrativa reformer som departementsreformen 1965 och införandet av programbudgetering. En genomgående tanke bakom hela denna utveckling var att öka den politiska styrbarheten av samhällsutveckling, teknikutveckling och forskning, att förbättra avvägningen mellan mål och medel och att säkerställa ett optimalt utnyttjande av resurserna. Detta sista budgettekniska argument spelade uppenbarligen en central roll som motivering.<sup>6</sup>

Den planeringsprocess på försvarsområdet som jag tidigare behandlat utgjorde i flera avseenden ett mönster för andra samhällssektorer. Och bakom försvarsplaneringen kan vi iakttä samma samhällssyn och planeringsfilosofi som i den offentliga planeringen och styrningen i stort. Den reform som infördes 1970–72 innebar i korthet följande:<sup>7</sup>

- En förändrad och klarare uppdelning mellan försvarsdepartementet och programansvariga myndigheter, framför allt ÖB. Målformuleringen blev här i högre grad en departementsangelägenhet genom metodiken med styrande angreppsfall.
- En ökad betoning av de långsiktiga avvägningarna och den långsiktiga handlingsfriheten genom alternativplanering från myndigheternas sida i ett tidsperspektiv på 15 år.
- En säkrare styrning och kostnads-intäktsanalys genom rullande femårig programplanering.
- En säkrare styrning av stora utvecklings- och anskaffningsprojekt genom särskilda systemplaner, kopplade till perspektiv- och programplanerna.

Bakom denna förändring kan man se ett allmänt ökat intresse för bättre politisk styrning, något som jag tidigare satt i samband med den förändrade utvecklingen av försvarsanslagen under

60-talet. Men bakom förändringen kan man också tydligt se den radikala rationalismens teser. De försvarspolitiska problemen skulle kunna lösas genom vetenskapliga metoder hämtade från "hårda" vetenskaper, från tekniskt utvecklingsarbete och från nationalekonomins modelltänkande.<sup>8</sup> Med hjälp av avancerat prognosarbete och scenarioteknik skulle de relevanta alternativa handlingslinjerna kunna identifieras och vägas mot varandra.<sup>9</sup> Osäkerheten om framtiden skulle här så långt som möjligt kunna reduceras. De försvarspolitiska problemen skulle vidare angripas med helhetslösningar grundade på rationella avvägningar på olika nivåer, där skilda försvarsstrukturer spelmässigt prövades mot varandra.

Planeringssystemet byggde alltså på den radikala rationalismens syn på samhällsprocessernas styrbarhet, genom systemet skulle man kunna säkerställa en effektiv måluppfyllnad och en erforderlig handlingsfrihet i det långa tidsperspektivet.<sup>10</sup> Doktrinen — de uttalade målsättningarna, omvärldsanalysen och handlingsmönstren — får här rollen av ett flexibelt styrinstrument, något som anger ramarna för besluten, men som också kan justeras efter förändringar i omvärlden. Vi har här kommit fram till det rationalistiska perspektivets huvudförklaring, där doktrinen både är ett styrinstrument för planeringen och en produkt av de kunskaper om omvärlden och framtiden som planeringen uppenbarar och preciserar. Denna dynamik bygger hela tiden på en rationell avvägningsprocess där strävan är att minimera osäkerhet och säkerställa optimala val på det framtagna underlaget. Problemet, eller gränserna, är här den genuina osäkerhet som finns om vissa framtida fenomen, det som den dåvarande FOA-chefen Nils Lundquist delat in i "upplösbar" och "kvarstående" osäkerhet, där prognosmetoder inte är användbara på den senare.<sup>11</sup> Ett annat problem är de ekonomiska ramarna och "arvets" inverkan. Även den mest traditionella och finslipade styrprocess måste utgå från att försvarspolitiken har en supertankers styregenskaper.

En väsentlig fråga, som tidigare endast berörts i förbigående, är huruvida införandet av det nya planeringssystemet inom försvaret innebar en *funktionell* förändring av försvarsdoktrinen, en förändring som inte nödvändigtvis måste sammafalla med en innehållslig förändring av doktrinens nyckelelement. Vad som talar *för* en sådan funktionell förändring är det faktum att styrningen intar en så markerat starkare ställning i det nya systemet och att denna styrning både skall vara målmedveten och långsik-

tig. Medan doktrinen i samband med tidigare utredningar och beslut om försvaret mera hade karaktären av riktlinjer och motiv vid det enskilda beslutstillfället blir doktrinen i det nya planeringssystemet en kontinuerlig styrfaktor, genom att planeringscyklerna griper in i varandra och besluten i de enskilda frågorna skall fattas tidigare och utifrån mer fullständiga avvägningar.

Allt detta utgår dock från planeringssystemets formella uppbyggnad och funktion. Mot tolkningen att det nya planeringssystemet representerar en funktionell förändring av doktrinen talar att den planeringsfilosofi som det nya systemet bygger på inte representerar något egentligt nytt. Samma planeringsfilosofi kan urskiljas redan i ambitionerna att införa en tioårig ramplanering för försvaret under de närmaste efterkrigsåren. Snarare än att se det nya planeringssystemet som förändringen från en funktion till en annan kan den betraktas som en *accentuering* av den roll doktrinen spelar, både formellt och reellt. Formellt sett innebär planeringssystemet att rollen som styrinstrument ökar, rationaliteten blir högre, osäkerheten kan minskas och problemen blir mer gripbara för politiska och administrativa lösningar.

Men den reella rollen, hur skall den tolkas? Med ett annat perspektiv än det rationalistiska kan det hävdas att accentueringen i stället leder till minskad styrbarhet, om man med detta just avser rationalistiska politiska kostnads-intäktsberäkningar. Planeringsprocessen får här en allmänt konserverande och självbeträktande effekt, där systemets egendynamik förstärks snarare än minskar. Här kommer vi in på kritiken av den radikala rationalismen och dess tillämpning på försvarsplaneringen, en kritik som mer eller mindre tydligt bygger på ett strukturellt perspektiv.

Den radikala rationalismen bygger på premisserna att samhällsförändringar är *förutsägbara* och *styrbara* genom målmedvetna, centralt administrerade program. Tekniska och teknikliknande lösningar eftersträvas därför ("om människan kan resa till månen så . . ."). Mycket av kritiken har av naturliga skäl riktat in sig på just dessa premisser och på de strategier som den radikala rationalismen här förespråkar.<sup>12</sup> Kritiken mot långsiktspianeringen intar därför en central plats i sammanhanget. Två huvudlinjer kan urskiljas i denna kritik:

- En *ineffektivitetskritik*, som pekar på bristfälliga metoder, otillräcklig analys av faktiska beslutssituationer och hämmande centralisering.
- En *relevanskritik*, som pekar på att planeringsprocessen bygger på felaktiga antaganden om den verklighet man försöker ta kommandot över.

Ineffektivitetskritiken har framför allt utvecklats som en reaktion på storprojekt och programbudgetering, den spelar en viktig roll i litteraturen kring förvaltningsteori och forskningspolitik. Ineffektivitetskritikens utgångspunkt är att tillämpningen av den radikala rationalismen i liten utsträckning gett de antagna resultaten. Många storslagna projekt har misslyckats eller fått icke förutsedda konsekvenser, och huvuddelen av de samhällsproblem som skulle lösas kvarstår. Vad är orsaken till detta?

Kritikerna har pekat på att planeringsfilosofin utgår från en felaktig bild av de politiska målsättningarna. Dessa är sällan så tydligt formulerade eller genomtänkta som man förutsätter, och när målen sedan ändras förrycks hela planeringsprocessen. T ex pekar Wittrock-Lindström på att det stora svenska energiforskningsprogrammet formulerades vid en tidpunkt då energipolitiken inte var särskilt målmedveten eller välplanerad.<sup>13</sup> Genom att målformuleringen ges en så fundamental roll i den radikala rationalismen blir konsekvenserna mycket omfattande. Vetskapen om detta kan i stället göra att de politiska instanserna i förtid formulerar alltför precisa målsättningar, och att man på detta sätt skapar både onödiga och ohållbara lösningar.

En starkt bidragande orsak till detta är att den totala inventering av handlingsvägar och konsekvenser som planeringsprocessen bygger på av kritikerna framhålls som omöjlig att överblicka och därför oanvändbar för rationella beslut.<sup>14</sup> En fåfäng strävan efter totalitet skapar alltså enligt detta synsätt en oavsiktlig slumpfaktor. Problemet är inte olikt det som diskuterats i samband med militära operativa beslut grundade på stora mängder information från tekniska system.

Planeringsprocessen kan också, menar kritikerna, leda till en förskjutning av den reella makten, till expertvälde och teknokratiska lösningar. Man har här t ex pekat på tillväxten i de planerade myndigheternas och organisationernas staber och bristen på motsvarande organisationer på den politiska nivån, framför allt när det gäller samordning mellan flera samhällssektorer.<sup>15</sup> Konsekvensen blir en felaktig avvägning mellan olika faktorer, att den ideala eller harmoniska lösningen inte väljs. Flera av de konflikter som under de senaste decennierna inträffat mellan statsmakt och folkliga opinioner har just byggt på denna slags kritik, det tydligaste exemplet utgör här striden kring kärnkraftsfrågan.

Frågan om expertväldet har också en vidare innebörd. Det kanske inte bara är fråga om en maktförskjutning beslutsfattare



— handläggare, utan också om egenskaper som byggts in i själva planeringssystemet och planeringsorganisationen. Alla som på mikronivån har haft kontakt med programbudgetering i dess olika former torde ha beretts tillfälle att svära ve och förbannelse över dess outgrundliga konsekvenser. Står vi inför ett system som inte bara möjliggör utan också skapar irrationalitet?

Peter Stevrin behandlar denna fråga i sitt arbete "Den samhällsstyrda forskningen". Stevrin utgår från diskussionen om system med hög respektive låg inlärningsförmåga eller anpassningsförmåga, bl a de teorier som lagts fram av Karl W Deutsch.<sup>16</sup> Stevrin menar att system med låg inlärningsförmåga kännetecknas av att svårigheter och problem styrs av ledningen och betraktas som misslyckanden, att endast försök som i förväg är tillåtna av maktcentrum är godkända, att försök som inte leder till önskvärt resultat bortförklaras, att belöningar utdelas främst med hänsyn till lojalitet uppåt och slutligen att maktsystemet inte förändras. Detta system kännetecknas av stort förändringsmotstånd.

Mot detta kan då ställas system med hög inlärningsförmåga som kännetecknas av att svårigheter och problem lyfts fram med syftet att försätta organisationen i ett slags kontinuerligt kristillstånd, att experimenterande kan initieras på många håll i systemet, att misslyckanden tillmäts stort intresse, att belöningar utdelas till dem som kan visa på nya problem och att ständiga maktförskjutningar förekommer.

Stevrin menar att "nästan all förändring på samhälls- och organisationsnivå möts med ett mer eller mindre aktivt motstånd. Av denna anledning sker problemlösningen ofta inte i form av en rationell process. Det är således kanske minst lika mycket motståndet mot en viss lösning och dess process, som själva lösningen som ger den kommande utvecklingen sin karaktär." Kompromisser är därför ofta vanliga som ett led i maktkamper.<sup>17</sup>

Stevrins slutsatser på denna punkt har fört resonemanget över på den andra huvudlinjen i kritiken mot den radikala rationalismen, *relevanskritiken*. Det är här som de bakomliggande antagandena ifrågasätts och det är också här som ett alternativt synsätt mer eller mindre explicit formuleras.

Två frågor dominerar relevanskritiken, nämligen *om* forskningen, tekniska utvecklingsprojekt och samhällsutveckling över huvud kan styras enligt den radikala rationalismens planeringsfilosofi och *vem* som står för den faktiska styrning som ändå äger rum. Kritikerna besvarar den första frågan nekande med hänvis-

ning till en eller flera av följande faktorer:

- Föreställningen om den "raka" innovationskedjan fungerar inte i praktiken, resultaten av stora tekniska och vetenskapliga satsningar kan inte förutses i beslutsögonblicket.
- De långsiktiga konsekvenserna av stora problemlösningar eller satsningar kan inte förutsägas. Också beslut som när de togs var rationella kan på detta vis få irrationella konsekvenser.
- De faktiska besluten fattas och genomförs inte i en hierarkisk och väloljad planerings- och administrationsapparat utan i ett reellt beslutssystem som har en helt annan karaktär och där den formella apparaten endast är en legitimerande kuliss.

De två första faktorerna markerar begränsningar i det rationalistiska synsättets räckvidd, den tredje faktorn erbjuder en alternativförklaring där den samhällssyn som rationalismen vilar på mer eller mindre helt tillbakavisas.

## **11.2 Kritiken mot planeringsfilosofin och ansatser till en förklaring ur ett strukturellt perspektiv**

Kritiken mot den radikala rationalismen är mycket omfattande. Den gäller såväl dess bakomliggande samhällssyn och värderingar som dess möjligheter att fungera i praktiken. Mycket av denna kritik kan direkt överföras på tillämpningen av planeringsfilosofin på försvarsområdet, även om den kritik som uttryckligen berör detta område är begränsad.

Kritiken mot den bakomliggande samhällssynen gäller i första hand den konfliktfria eller harmoniska syn på samhället som kännetecknar den radikala rationalismen. Kritikerna menar att det är en felaktig utgångspunkt att det existerar en överordnad eller objektiv rationalitet som är och uppfattas vara till gagn för alla grupper i samhället. En representant för denna kritik är Åke Sandberg som i "En fråga om metod" skriver:

"Ur kunskapssociologisk synvinkel är det inte förvånande att den mäktige planeraren har en harmonisyn. Värderingar och mål framstår som de bestämmande krafterna i administrationen av samhällsutvecklingen. Ingen makt förefaller utövas. För den som 'drabbas av planering' ter sig samhället mindre harmoniskt, planeringen som en maktutövning eller tvång. Planeraren lever i idéernas, målens och alternativens värld. Han väljer den 'bästa' lösningen."<sup>18</sup>

Sandberg menar att det i stället är ett *konfliktperspektiv* som måste anläggas vid studier av samhällsproblem. Ur detta perspektiv framträder en annan typ av förklaring som i en rad avseenden skiljer sig från den rationalistiska. För enkelhetens skull kommer jag här att tala om en strukturell förklaring, även om det skulle vara mer vetenskapsteoretiskt korrekt att tala om flera olika sådana förklaringar.

Den strukturella förklaringen lägger tyngdpunkten på en annan förklaringsnivå än den rationalistiska. I de föregående kapitlen har jag så gott som uteslutande uppehållit mig vid aktörs-perspektiven och frågan om vilka aktörstyper som är avgörande i doktrinförändringen. Här är frågeställningen en annan, det gäller nu inte själva doktrinförändringen utan förklaringen av den samhällsmiljö där doktrinen och dess förändringar är ett av många fenomen. Förklaringarna av detta sammanhang ser självfallet ut på ett annat sätt än de jag hittills arbetat med. Här ställs i praktiken två förklaringsnivåer mot varandra: Rationalismens huvudsakligen aktörsorienterade perspektiv och det strukturella perspektivet där organisationerna och deras agerande mera ses som följden av bakomliggande förhållanden än som uttömmande förklaringar i sig.

Den strukturella förklaringen är inriktad på att identifiera en reell beslutsprocess, men framför allt betingelserna för denna process. Inom den strukturella förklaringen ryms både teorier om maktkampen i den reella beslutsprocessen och teorier om de bakomliggande faktorer som anger aktörernas handlingsutrymme. Till de förstnämnda kan t ex räknas debatten om "den nya klassens" eller "nomenklaturens" roll i det sovjetiska samhället, till de sistnämnda kan t ex räknas teorier om byråkratiska system och om samhällets produktionsförhållanden. Man kan alltså inom den strukturella förklaringen skilja mellan olika förklaringsnivåer (bas-överbyggnad) eller om man så vill förklaringar med olika "upplösning".

Konfliktperspektivet innebär inte avsaknad av rationalitet — sådan kan, av skilda orsaker, återfinnas i bägge perspektiven — men rationaliteten är av ett annat slag. I stället för den ideala monolitiska aktören inträder en mer eller mindre heterogen skock av maktgrupper med intressen som i varierande grad korsar varandra.<sup>19</sup> Konfliktperspektivet behöver inte innebära att man förutsätter kaos, den reella maktstruktur som existerar mellan olika grupper kan vara lika reglerad som den formella strukturen. Skillnaden är att den reella maktstrukturen är dold och i de

flesta fall måste förbli dold för att kunna fungera effektivt.

Mycket av den kritik som riktats mot den radikala rationalismen kan som påpekats direkt överföras på försvarsplaneringen. Däremot finns det relativt lite kritik som specifikt tagit upp denna, i vart fall om vi begränsar det hela till Sverige. Den omfattande litteraturen kring militär-industriella komplex i USA innehåller dock i realiteten en mycket omfattande kritik av rationaliteten i försvarsplanering och militär teknikutveckling. Denna litteratur har tidigare berörts, och i den utvecklas olika exempel på de förklaringstyper jag här sammanfört under benämningen den strukturella förklaringen.

Mot denna bakgrund går det att formulera både en ineffektivitetskritik och en relevanskritik mot den planeringsfilosofi som den svenska försvarsplaneringen utgår från och med hjälp av denna kritik kan en alternativ förklaring också formuleras för det specifika problem jag arbetar med här. Således kan man hävda att den prognos- och scenarioskrivning som planeringsprocessen bygger på inte minskar osäkerheten om framtiden i den utsträckning som förutsätts.

Både trendanalysen och urval av scenarier för alternativplaneringen är så utformad att framskrivning av trender konsekvent gynnas och möjligheten att beskriva trendbrott begränsas.<sup>20</sup> Långsiktplaneringen riskerar här att förvandlas till en långsiktig framprojicering av det förflutna, ett fenomen som kan iakttas i framför allt 1974 års försvarsutredning. Frågan blir då hur "valet av framtider" i realiteten går till. Med utgångspunkt i ett konfliktperspektiv kan planeringsprocessen i stället betraktas som inramningen för en maktkamp mellan olika intressegrupper, som strävar efter att utnyttja de möjligheter (och undvika de begränsningar) som följer med det formella planeringssystemet. Bakom detta bör vi, enligt denna huvudförklaring, söka en reell beslutsstruktur med rationalitet och irrationalitet knuten till olika underaktörer.

I detta perspektiv får också doktrinen en helt annan funktion än det rationella styrinstrumentets. Generellt är doktrinen i den strukturella huvudförklaringen en kuliss som skapas av maktkampen mellan olika grupper. Kulissen tjänar främst en *legitimerande* och *kodifierande* funktion. Den legitimerande funktionen har doktrinen utåt gentemot samhället, den kodifierande funktionen har doktrinen i den fortsatta maktkampen där alltså doktrinen kan utnyttjas som ett medel både för att försvara positioner och göra positionsframflyttningar.

Vilken betydelse har då det förändrade planeringssystemet och



accentueringen av doktrinen betydelse ur detta perspektiv? Man kan säga att spelreglerna i den reella beslutsprocessen förändras i så måtto att både legitimering och kodifiering måste anpassas till de formella regler som det nya planeringssystemet medför. Planeringssystemet innebär därför främst att inramningen av den reella beslutsprocessen ändrats. Den mer omfattande planeringsapparaten medför att doktrinen tjänar som en starkare barriär mot oönskade förändringar i dess legitimerande funktion (utåt mot politiska motståndare och konkurrenter) men också i dess kodifierande funktion (mellan olika maktgrupper).<sup>21</sup>

Hur skall då dessa förklaringar av planeringsprocessen och doktrinen roll kunna tillämpas på de här diskuterade problemen?

### **11.3 De militärtekniska utvecklingsprojektens styrbarhet**

Den militärtekniska utvecklingen, särskilt där denna bedrivits i form av stora sammanhållna satsningar, utgör förmodligen det område där det är mest fruktbart att pröva de bägge förklaringarna på ett konkret händelseförlopp. Därmed inte sagt att de bägge förklaringarna inte skulle kunna utnyttjas för att penetrera andra frågeställningar, t ex den militära krigs- och fredsorganisationens utveckling eller valet av strategiska grundprinciper. Jag har emellertid av skäl som ovan redovisats inskränkt den fortsatta undersökningen till teknikvalens och teknikstyrningens problematik.

Den generella diskussionen kring teknikens styrbarhet spänner från tesen om den tekniska utvecklingens deterministiska karaktär (Ellul) till teser om vem som styr och hur detta går till. Med deterministiska tolkningar är inte styrfunktionerna särskilt intressanta, de utgör främst hjälpmedel för att mer eller mindre smidigt anpassa samhället till de förändringar som naturvetenskaplig forskning och tekniskt utvecklingsarbete själv ger upphov till. Tolkningar som utgår från att det existerar en styrprocess försöker i stället klarlägga dess karaktär och här återfinns bägge förklaringarna. I en diskussion om teknikens styrbarhet skulle man alltså kunna addera en tredje huvudförklaring, den teknikdeterministiska. Av flera skäl skall jag emellertid avstå från detta, framför allt därför att tesen främst är intressant för att studera de teknologiska genombrotten och att de frågeställningar som är aktuella här i Sveriges fall är alltför "små" för att medge någon meningsfull tillämpning.

Av detta följer inte att jag bortser från självgenererande krafter i den tekniska utvecklingen, dessa utgör en väsentlig faktor för förståelsen av styrprocessernas karaktär och räckvidd. Men en förklaring byggd på teorin om tekniken som en autonom process skulle helt enkelt inte kunna ge svar på den typ av frågor jag ställer i denna undersökning. Kvar står därmed de bäge ursprungliga förklaringarna vilka alltså förutsätter *någon* styrbarhet, ju högre denna kan antas vara desto större förklaringsvärde får de. Den amerikanske forskaren Allen Krass tar i Sipris årsbok 1981 upp frågan om den militärtekniska utvecklingen och doktrинens roll. Krass, som avvisar den populära — och politiskt bekväma — tesen om att den militärtekniska utvecklingen slitit sig och rusar vidare bortom politisk kontroll, menar att det råder ett slags organiskt förhållande mellan teknikutveckling och doktrin.<sup>22</sup> Enligt Krass är det endast tillfälligt som den tekniska utvecklingen kullkastar existerande doktriner — t ex kärnvapnens uppkomst — varefter doktrinen anpassar sig och återfår sin roll av styrinstrument. Krass utgår alltså i detta resonemang från den rationalistiska förklaringens tolkning av doktrинens funktion som ram-betingelse. Men vilken slags ram-betingelse är det fråga om? Vi kan här precisera de bäge förklaringarna vad gäller just den militärtekniska utvecklingens styrbarhet:

- Den militära tekniken utvecklas och anskaffas enligt ett mönster som överensstämmer med och förstärker existerande doktriner. Radikala tekniska genombrott och teknisk utveckling hos andra kan framtvinga förändringar i doktrinen.
- Den reella process i vilken den militära tekniken utvecklas styr både de tekniska slutresultaten och de doktriner som motiverar dess resultat.

I utvecklingen av den svenska försvarsdoktrinen utgör kärnvapenfrågan det viktigaste incitamentet till förändring, det är genom övergivandet av planerna på ett kärnvapenprogram som doktrinförändringen inträffar. Formellt har denna förändring karaktären av en anpassning till nya yttre betingelser, till en strategisk miljö där kärnvapen blivit oanvändbara, särskilt mot Sverige. Två hypoteser kan här ställas upp mot bakgrund av de bäge huvudförklaringarna:

- Kärnvapenprogrammet introduceras till följd av den yttre tekniska och strategiska utvecklingen och avvecklas på grund av kärnvapnens minskade användbarhet, internationella ansträngningar att åstadkomma kärnvapennedrustning och Sveriges roll i dessa.

- Kärnvapenprogrammet introduceras av intressegrupper och avvecklas därför att betingelserna i den interna maktkampen eller den reella beslutsprocessen förändrats, eller att de ursprungliga intressegrupperna fått andra prioriteringar.

En begränsning med kärnvapenprogrammet är att det aldrig kom att omsättas i ett storprojekt. Kärnvapenprogrammet kan också bara utnyttjas för att belysa en *förändring* i doktrinen. Det kan därför vara värdefullt att mot det "misslyckade" programmet ställa ett "lyckat", ett som omsatts i ett storprojekt och resulterat i ett operativt vapensystem. Viggen-projektet är här ett naturligt val, därför att detta projekt är det i särklass största och mest tekniskt sofistikerade under den aktuella perioden. Viggen-projektet formuleras under 50-talet och börjar resultera i färdiga produkter under 70-talet, det är alltså ett projekt som löper tvärs över den doktrinförändring jag diskuterat i denna undersökning. Viggenprojektet kan därför, till skillnad från kärnvapen, användas för att belysa *kontinuitet*. På motsvarande sätt som med kärnvapenprogrammet går det att ställa upp hypoteser där de bägge förklaringarna tillämpas:

- Viggenprojektet introducerades till följd av identifierade militära behov och genomfördes därför att dessa behov kvarstod och att projektet i tillämpliga delar kunde anpassas till förändrade betingelser och i övrigt genom bl a systemanalys kunde styras till att ge de önskade resultaten.
- Viggenprojektet introducerades av intressegrupper och genomfördes därför att dessa grupper kunde behålla kontrollen över den reella beslutsprocessen och/eller att projektet till följd av de ekonomiska och tekniska satsningarna fick en egen inneboende kraft.

Med utgångspunkt i kärnvapenprogrammet och Viggenprojektet borde det vara möjligt att dra vissa slutsatser om de bägge förklaringarnas respektive förklaringsvärde vad gäller kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen, liksom hur dessa förklaringar här är beskaffade.

#### **11.4 Kärnvapnen: Ett storprojekts uppgång och fall**

Jag har i de föregående kapitlen ägnat ett relativt stort utrymme åt att diskutera kärnvapenfrågornas roll i den svenska försvars-

doktrinen, hur det som kan kallas "kärnvapendoktrinen" förändrades och vilken roll det svenska kärnvapenprogrammet spelade i detta sammanhang. Här är syftet att i stora drag rekonstruera programmets historia och orsakerna till att det aldrig förverkligades. Ett par ordentliga reservationer är på sin plats. Det svenska kärnvapenprogrammet tillhör en — av många — orörda forskningsuppgifter från Sveriges efterkrigshistoria. Här finns alltså ingen undersökning av samma slag som Ingemar Dörfers "System 37 Viggen" färdig att utnyttja. Och att gå in i själva primärmaterialet kring kärnvapenfrågan vore helt otänkbart inom ramen för denna undersökning. Den uppgiften kan endast lösas som en stor självständig forskningssatsning. Kvar står möjligheten att från ett antal spridda undersökningar tråckla ihop ett lapptäcke som på intet vis kan föregripa en grundlig undersökning, vilken för övrigt av sekretesskäl kan komma att bli möjlig först om flera decennier. Preliminära skisser har emellertid ett värde och är fullt användbara för hypotesprövning så länge skissernas hållbarhet inte övervärderas.

I den följande framställningen tar jag upp kärnvapenprogrammets initiering och de pådrivande krafterna, motståndets karaktär och utveckling och slutligen projektkrisen och dess utfall.

### *Initiering och pådrivande krafter*

Den formella förklaringen av kärnvapenprogrammets initiering har redan berörts relativt utförligt i samband med doktrindiskussionen. Ur detta perspektiv är det ju själva doktrinen som framstår som styrande. Såväl regeringens som de militära myndigheterna förutsätts här ha agerat utifrån överväganden om de tekniska förutsättningarna för kärnvapenproduktion, de militärstrategiska för- och nackdelarna, de utrikespolitiska konsekvenserna och de inrikespolitiska dito. Att flera av dessa frågor verkligen hade stor betydelse för initieringen av kärnvapenprogrammet framgår både ur den omfattande offentliga debatten — som i denna fråga inte kan betraktas som en skenfäktning — och ur det interna materialet från den socialdemokratiska partistytelsen.<sup>23</sup>

Här skulle alltså en förklaring i enlighet med den första hypotesen kunna formuleras: Kärnvapenrustningarna i omvärlden, Sveriges strategiska läge och den tekniska utvecklingen på kärnenergiområdet utgjorde incitament för militära krav på kärnvapen, vilket konkret tog sig uttryck i krav på medel för kärnvapen-



forskning. Regeringen, som uppenbarligen tog intryck av dessa förhållanden, måste emellertid ta med i bilden utrikes- och nedrustningspolitiska aspekter, samhällsekonomin, avvägningen mellan militära och civila satsningar samt inrikespolitiska konsekvenser. För regeringen blev det därför rationellt att tidigt välja en uppskovslinje, med bibehållen handlingsfrihet, dvs fortsatt och från 1960 utvidgad "skyddsforskning" dock utan någon konstruktionsforskning. På detta sätt kunde såväl den vetenskapligt/tekniska utvecklingen avvaktas och oönskade inrikes/utrikespolitiska konsekvenser undvikas. Kärnvapeninitiativet kommer alltså inte in i den existerande doktrinen, men avvisas inte heller. Beslutsfattarna skapar i stället handlingsfrihet i väntan på att osäkerhet på olika punkter skall kunna upplösas. Vari ligger då begränsningarna i denna förklaring?

Vad gäller den politiska nivån och valet av uppskovslinjen kan man, inte minst mot bakgrund av de interna motsättningarna inom regeringen och partistyrelsen, ifrågasätta om detta verkliga skall betraktas som en effektiv styrning av kärnvapenfrågan. Kanske är det mer klargörande att betrakta regeringens handlande som konsekvenser av inre motsättningar och av en utveckling som man endast i begränsad utsträckning hade kontroll över, och där uppskovslinjen också var ett sätt att skapa politiskt svängrum.

Jag har tidigare påpekat att yttre förändringar av det slag som här är aktuella knappast i sig kan förklara uppkomsten av den militära linjen i kärnvapenfrågan. Förändringen är så genuint motsägelsefull — vilket den efterföljande debatten med all önskvärdhet demonstrerar — att den knappast utgör en sådan yttre förändring som framtvingar en radikal kursomläggning i en militär organisation, med "låg" inlärningsförmåga dvs starkt förändringsmotstånd. Allison urskiljer tre slag av situationer som kan framkalla drastiska förändringar hos sådana organisationer:<sup>24</sup>

- "budgetorgie", där en stor portion nya medel tillförs för ett speciellt ändamål,
- "svält", där långvariga nedskärningar framtvingar omstrukturering,
- "dramatiska misslyckanden" vilket för militära organisationer vanligen är förknippat med misslyckande krigsoperationer.



*Bengt Nordenskiöld, flygvapenchef 1942 – 1954 Foto: Försvarsstaben*

Till detta vill jag foga:

- uppenbara tekniska förändringar i omvärlden med avgörande betydelse för krigföringens karaktär.

Det är denna sista punkt, vilken kan betraktas som en utveckling av Allison, eftersom man för militära organisationer också kan tala om prognostiserade misslyckanden, som är relevant i detta sammanhang. Problemet är att militära organisationer har ett starkt inneboende motstånd mot sådan revolutionerande teknik som spränger, eller hotar spränga, de organisatoriska ramarna.<sup>25</sup> Att sådana farhågor tidigt fanns i samband med kärnvapnen framgår av arméns första negativa attityd.<sup>26</sup> Det förefaller således

inte meningsfullt att *uteslutande* betrakta det militära initiativet som en följd av yttre förändringar, också mottagligheten för dessa förändringar måste beaktas.

Vi har här kommit en god bit in på hur en förklaring i enlighet med den andra hypotesen, inriktad på en "reell" beslutsprocess, skulle kunna gestalta sig. Här är det intressant att försöka identifiera de krafter som verkat pådrivande för kärnvapenprogrammet och som påverkat både den militära mottagligheten och den politiska linjen.

En möjlig förklaring till att ÖB började föra fram kärnvapenprogrammet är inflytandet från flygvapnet vars chef generallöjtnat Nordenskiöld drev frågan om kärnvapenbeväpning. För flygvapnet kan kärnvapnen vid denna tidpunkt betraktas som intressepolitiskt intressanta, de skulle stärka flygvapnets relativa betydelse i försvarsstrategin. ÖB:s ställningstagande skulle enligt denna tolkning kunna vara följden av en framgångsrik intressepolitik från flygvapnets sida av samma slag som inför 1958 års försvarsbeslut och i samband med lanserandet av Viggen-projektet.

En viktig bidragande orsak till att flygvapnet vann gehör för kärnvapenprogrammet hos ÖB Swedlund, Försvarsstaben och så småningom även armén (om än knappast särskilt utpräglat) kan ha varit att kärnvapnen 1953 — 54 inte betraktades som ett alltigenom revolutionerande stridsmedel för det *svenska* försvaret, utan snarare ett steg i en gradvis moderniseringsprocess av den befintliga organisationen. Kärnvapnen skulle då i princip inte vara en märkvärdigare fråga än introducerandet av stridsvagnarna, radarer eller de jetdrivna stridsflygplanen. Argumentationen i ÖB-54 pekar på att denna uppfattning var den gällande. Till saken hör också det faktum att kostnaderna, som tidigare påpekats, uppskattades som måttliga och möjliga att sprida över en lång tidsperiod. Kärnvapnen var framtidsvapen som det gällde att utveckla, deras organisatoriska konsekvenser ansågs ligga långt i framtiden.

Allt detta kan ha försvagat det organisatoriska motståndet mot satsningar på en ny och i väsentliga avseenden okänd vapenteknologi och i motsvarande grad ökad mottaglighet för impulser utifrån, både i form av hotföreställningar (fientliga kärnvapen) och förebilder (vänligt sinnade maktens kärnvapen). Här träder i stället ett annat organisatoriskt mål in, nämligen den förmåga och status som är förknippad med att inneha de typer av vapensystem som är de tongivande.<sup>27</sup>

Även om detta kan betraktas som en godtagbar förklaring av det militära agerandet kring ÖB-54 framstår fortfarande den egentliga kampanjen 1956—59 från ÖB:s sida som påtagligt svår-förklarlig både utifrån förändringar i omvärlden och utifrån ett militärt maktspeleperspektiv. Inför 1958 års försvarsbeslut och åren därefter är uppenbarligen försvarsgrenarnas främsta intresse den hårda striden om den inbördes fördelningen av anslagen och möjligheterna att genomföra ambitiösa tekniska program för organisationsbestämmande materiel.<sup>28</sup> De militära pådrivande grupperna måste därför i första hand sökas på annat håll.

En möjlig gruppering är ÖB, Försvarsstaben, som utgör ÖB:s planerings- och styrinstrument, och FOA, som hade ett starkt institutionellt intresse av ett kärnvapenprogram och som även utåt agerade i denna fråga.<sup>29</sup> En förutsättning för en sådan konstellation var ÖB-ämbetets stora maktbefogenheter, som bl a möjliggjorde för dess innehavare att fatta avgörande beslut utan samråd med försvarsgrenscheferna och att själv svara för relationerna till departementschefen och regeringen. Det är uppenbart att Swedlund under slutet av 50-talet agerade på detta sätt, något som skapade betydande samarbetsproblem i militärledningen.<sup>30</sup> En indikation på den faktiska förekomsten av här nämnda gruppering är det möte mellan regeringen och högsta försvarsledningen i oktober 1959 som Ulla Lindström beskriver i sin dagbok.<sup>31</sup> De militära representanterna argumenterade här, enligt hennes uppteckning, genomgående för svenska kärnvapen. Närvarande var förutom ÖB Swedlund, Chefen för Försvarsstaben Göransson, FOA-chefen Martin Fehrm och överingenjören Magnusson samt förre flygvapenchefen Nordenskiöld (pensionerad 1954). Där emot förefaller ingen av försvarsgrenscheferna att ha varit närvarande och marinchefen Stig H:son Ericson noterar i sina memoarer att han inte ens i efterhand fick någon orientering om mötet.<sup>32</sup>

Detta mönster kan bidra till att förklara frånvaron av mer påtagliga försvarsgrensintressen bakom den linje som ÖB företrädde utåt, men incitamentet till kampanjen 1956—60 saknas alltså, om inte orsakerna skall sökas hos generalen Swedlund personligen och hans närmaste krets av rådgivare. Något tillgängligt material finns tyvärr inte på denna punkt, men frågan skulle vara värd att undersöka.

Ett alternativ är dock att bilden av den militära kampanjlinjen kan vara något missvisande, i så måtto att ÖB:s olika öppna utspel ger intryck av ett militärt initiativ. Det är möjligt att andra



pådrivare för ett kärnvapenprojekt utanför den militära organisationen direkt eller indirekt kom att påverka ÖB:s agerande under senare hälften av 50-talet.

---

De stora satsningarna på kärnfysisk forskning och utvecklingsarbete som 1945 resulterade i de amerikanska kärnvapnen fick omedelbara effekter i Sverige. Regeringen agerade för att säkerställa statlig kontroll över alla uranfyndigheter och en statlig utredning (Atomkommittén) tillsattes för att med mycket vida direktiv ange inriktningen av den fortsatta forskningen på kärnenergiområdet.<sup>33</sup> Kommitténs arbete resulterade i en omfattande satsning på grundforskning, ca 60 milj kom att förbrukas fram till 1956, med motiveringen att närmare klarlägga förutsättningar för kärnenergens civila utnyttjande. Vid FOA upprättades 1945 en avdelning för kärnfysisk forskning.

Fram till mitten av 50-talet bedrevs verksamheten i huvudsak som grundforskning, med vissa inslag av tillämpad forskning, bl a färdigställdes en första forskningsreaktor R 1 på Tekniska högskolan. Verksamheten bedrevs huvudsakligen av AB Atomenergi, som bildades 1947 och var fristående från militära intressen, bl a hade FOA ingen formell knytning till arbetet med den första reaktorn.<sup>34</sup>

1955–56 inträffade en markant förändring i den svenska politiken på kärnenergens område. I december 1955 tillsattes en atomenergiutredning, som tre månader senare lade fram ett betänkande innehållande ett omfattande program för en svensk satsning på kärnenergi. I maj 1956 lade regeringen fram en proposition i frågan, vilken bifölls av riksdagen. På ett halvår hade ”den svenska linjen” inom kärnenergiområdet formulerats och beslutats, utan någon mer omfattande debatt om målsättningar och tekniska förutsättningar.

Konkret innebar den svenska linjen en satsning på en fullständig kärnbränslecykel, baserad på de inhemska råvarorna (uran-skiffern). Därmed var också valet av reaktortyp givet, nämligen reaktorer med tungt vatten som moderator och naturligt uran (dvs icke-anrikad uranoxid) som bränsle. För detta krävdes en uranutvinningsanläggning, en bränslefabrik och en anläggning för tillverkning av tungt vatten ( $D_2O$ ). Reaktorerna skulle, som en biprodukt, tillverka plutonium. Enligt den svenska linjen skulle det använda bränslet kunna upparbetas inom landet och det plutonium som därvid utvanns kunna användas antingen som

inblandning i kärnbränslet eller som bränsle till "snabba reaktorer".<sup>35</sup>

Officiellt angavs flera skäl till tidpunkten, inriktningen och omfattning av satsningen på den svenska linjen. Som utlösande faktor pekar industridepartementets vitbok från 1970 om atomenergipolitiken på den FN-konferens om atomenergins fredliga utnyttjande som anordnades 1955, och den starkt optimistiska stämning som där rådde. Konferensen skulle ha inneburit "en kraftig stimulans för det svenska atomenergiarbetet".<sup>36</sup> Inriktningen på svenskt uran och tungvattenreaktorer motiverades i första hand med beredskapsskäl. Man var dock medveten om att några större effekter för landets energiförsörjning först skulle bli aktuella på lång sikt. Beredskapsskäl försvann också successivt när utvecklingsprogrammet fortskred. Omfattningen av satsningen var till stor del en följd av inriktningen: Den svenska linjen förutsatte utvecklingsarbete på en rad områden parallellt för att skapa ett fungerande energisystem.

De officiella motiveringarna är inte helt övertygande. Genèvekonferensen medförde inte att stora mängder väsentlig teknisk information frisläpptes, men den kan ha haft stor betydelse för det politiska besluts klimatet. Detta förklarar ändå inte den snabbhet varmed den svenska linjen beslutades och varför en bindning gjordes till en oprövad teknisk helhetslösning. En möjlig förklaring är att det, vid sidan av de öppet redovisade industriella och energipolitiska motiven fanns icke-redovisade motiv som gällde den militära potentialen i ett program av den svenska linjens karaktär. Ulla Lindström refererade sådana uppfattningar framförda av statsråden Lange och Andersson 1955, och synpunkten om möjligheten att bygga vidare med militära tillämpningar av det civila programmet återkom sedan i den interna striden i kärnvapenfrågan inom socialdemokratien.<sup>37</sup>

Det finns ett flertal fall av personalunion mellan den svenska linjen och kärnvapenförespråkarna. Ett prominent exempel är P E Sköld, som var en av de mest namnkunniga förespråkarna och samtidigt 1956 utsågs till ledamot av den statliga atomkommitténs styrelse. Kommitténs organisation ändrades vid denna tid och tre sekreterare tillsattes, varav en var laborator vid FOA.<sup>41</sup> Personalunionerna torde rent allmänt ha en stor betydelse för drivandet av frågor i en miljö av flera överlappande myndigheter, kommittéer och utredningar, något som Viggen-projektet belyser ännu tydligare.

En viktig bakgrund till både de snabba besluten kring den

svenska linjen och det starka stödet för kärnvapenprogrammet är den påtagliga utvecklingsoptimism som manifesterade sig inom det socialdemokratiska partiet vid mitten av 50-talet, bland annat i samband med 1956 års partikongress. Stora satsningar på vetenskap och på utveckling av nya teknikområden betraktades som nyckeln till en samhällsutveckling som skulle medge hög tillväxt och sociala reformer.

---

Den svenska linjen innebar att tekniska förutsättningar inte skulle finnas för framställning av uranladdningar med isotopen U 235 som klyvbart material, däremot skulle tekniska möjligheter finnas för ett vapenprojekt baserat på plutonium, låt vara att detta först skulle kunna realiseras sedan tungvattenreaktorerna börjat leverera plutonium i erforderlig mängd.<sup>38</sup> Vid hög utbränning (dvs optimalt utnyttjande av bränslet) skulle halten av den icke-klyvbara plutoniumisotopen Pu 240 öka, men genom låg utbränning och bränslebyten under drift skulle det vara möjligt att erhålla tillräcklig koncentration av Pu 239, s k vapenplutonium, vilket kan ske i en produktionsreaktor.

Problemet med plutonium var de stora krav som ställs på laddningskonstruktionen, dvs på utformningen av metalliskt plutonium i en laddning av implosionstyp. För ett kärnvapenprogram var alltså tillgången till det klyvbara materialet bara en del av de tekniskt/industriella problem som måste lösas. Det är i detta sammanhang FOA:s arbete på plutoniumområdet kan betraktas. FOA:s verksamhet på detta område är svårbedömd till följd av den omfattande sekretess som omgett verksamheten och bristen på undersökningar. Samtida uttalanden framstår också som ofullständiga och i vissa fall vilseledande, vilket torde hänga samman med att verksamheten officiellt inrymdes under beteckningen "skyddsforskning" och efter 1960 "utvidgad skyddsforskning". För såväl FOA som de militära myndigheterna var det i debatten betydelsefullt att det inte framstod som om FOA utan politisk sanktion inlett konstruktionsforskning.

I realiteten var dock gränslinjen synnerligen flytande. Jan Prawitz, då förste forskningsingenjör vid FOA, har beskrivit skyddsforskningen som bestående av en "ren skyddsdel", dvs studiet av kärnvapnens verkningar, och en "bombdel" där faktorer som inverkar på kärnvapnens stridstekniska utnyttjande undersöktes. Denna senare forskning gav enligt Prawitz "också kunskap om laddningars konstruktion av betydelse för en eventuell till-

verkning av egna kärnvapen".<sup>39</sup> Prawitz uppskattar 1967 de sammanlagda nedlagda kostnaderna till 100 miljoner kronor, vilket bl a omfattat byggandet av moderna laboratorier, bl a FOA:s plutoniumlaboratorium som började demonteras 1970, och inköp av en då mycket avancerad dator, IBM 7090.<sup>40</sup> Organisationen för skyddsforskningen kom på detta sätt att utgöra en bas för konstruktionsforskning, materiellt, personellt och i viss utsträckning kunskapsmässigt.

Sammanfattningsvis finns det knappast underlag för några mer vittgående slutsatser om relationen mellan den svenska linjen och kärnvapenprojektet, men den parallellitet som föreligger mellan kampanjen från ÖB:s sida och de hastiga besluten om den svenska linjen framstår som svårförklarade om det hela enbart skall betraktas som en tillfällighet. Förekomsten av personalunioner, synpunkter framförda i interna regeringsdiskussioner och den tydliga militära potentialen i tungvattentekniken pekar på ett mer omfattande samband där kretsen kring ÖB endast framstår som en av flera pådrivande krafter. Förutom ÖB verkade kärnvapenlobbyn inom regeringspartiet och huvuddelen av oppositionen för politiska beslut som skulle öppna vägen för kärnvapenprogrammet. FOA:s "bombforskning" och den svenska linjens utvecklingsarbete av den fullständiga inhemska kärnbränslecykeln verkade samtidigt i riktning mot "fullbordade faktum" på det vetenskapligt, tekniska och industriella området. Denna bild av de pådrivande krafterna, som i första hand är tillämplig på perioden 1955—58, får inte förväxlas med en konspirationsteori. De pådrivande krafterna är helt enkelt en summering av aktörer och utvecklingsförlopp som driver utvecklingen i en bestämd riktning. Dessa kan verka oberoende av varandra, det kan också finnas indirekt påverkan t ex genom sidoeffekter av beslut eller spridning av föreställningar och attityder. Slutligen kan det naturligtvis också vara fråga om mer eller mindre samordnade åtgärder, utgående från ett eller flera centra. Föreställningen om konspirationernas betydelse, och de oändliga möjligheterna att med en deduktiv metod sluta sig till deras förekomst, kan emellertid skymma bort att samma slutresultat kan vara fullt möjligt också utan den centrala aktörsfunktion som konspirationen förutsätter.



Det är här dags att vända perspektivet och studera kärnvapenprogrammets avveckling i ljuset av hur motståndet på olika områden utvecklades. Motstånd används här i vid bemärkelse och avser inte bara anti-kärnvapenopinionen utan varje förhållande som direkt eller indirekt kom att verka mot projektets realiserande.

Den formella förklaringen av avvecklingen av kärnvapenprogrammet är mycket omsorgsfullt formulerad, både i en rad texter av doktrinkaraktär som redan behandlats och i uttalanden och halvofficiella framställningar. Förklaringen har följande huvuddrag:

Regeringens överväganden kring den försvarsstrategiska nyttan med kärnvapen, de utrikes- och nedrustningspolitiska konsekvenserna av anskaffning och förutsättningarna för internationella avtal om provstopp och kärnvapennedrustning ledde fram till bedömningen att något anskaffningsbeslut inte borde fattas. Den rationella politiken var i stället en flexibel handlingsfrihet genom vilken man sökte undvika bindningar. Allteftersom läget beträffande de internationella aspekterna klarnade (provstoppsförhandlingarna, icke-spridningsförhandlingarna, de förändrade stormaktsdoktrinerna) anpassades handlingsfrihetslinjen till ett "nej i tysthet".<sup>42</sup> Regeringen tog också i sitt val av linje hänsyn till den starka inhemska opinionen mot det moraliskt berättigade i innehav av kärnvapen. Från mitten av 60-talet kunde sådana förändringar i det strategiska läget, i risken för storkrig, kärnvapenanvändning och ett isolerat anfall mot Sverige, iakttas att det fanns underlag för ett övergivande av handlingsfrihetslinjen, eller som Nils Andrén uttrycker det i "Försvar utan kärnvapen": "Uppkomsten av en ny syn på kärnvapnens betydelse för Sveriges säkerhet skall ses mot bakgrund av yttre intryck och händelser".<sup>43</sup>

Här framstår alltså regeringen som den styrande kraften, genom det sätt på vilket man utformar doktrinen i kärnvapenfrågan. De militära myndigheterna intar en mer tillbakadragen ställning, kravet på svenska kärnvapen finns i princip kvar men tonas ner under intryck av samma internationella processer som styr själva doktrinen.<sup>44</sup> Brytpunkten blir därför regeringens proposition 1968, där handlingsfrihetslinjen överges.

Swagheterna med denna tolkning är flera, och har till stor del berörts tidigare. Analysen av de aktuella doktrintexterna visar ett annat kausalförhållande än det som framhålls i den formella förklaringen. ÖB överger således de facto kärnvapenprojektet



*A 32 Lansen tillverkades av SAAB 1956—58 i 285 exemplar och utgjorde attackförbandens beväpning fram till mitten av 70-talet. Foto: Försvarsstatistiken*

tidigt och utan åberopande av den motivering i internationella termer som senare, från mitten av 60-talet, byggs upp till en alltmer konsistent tolkning av de strategiska sammanhangen. Den reella omsvängningen på militärt håll ligger i själva verket kronologiskt före huvuddelen av de internationella förändringar som sedan åberopades som motiv. Till yttermera visso kan man redan under perioden 1959—1961, alltså också före denna militära omsvängning, se tecken på att handlingsfrihetslinjens tekniska förutsättningar var på väg att försvinna. Det framstår därför som svårt att acceptera huvuddragen i den formella förklaringen och i motsvarande grad kommer därför ett försök att rekonstruera den reella processen att avvika från denna.

ÖB fortsatte sina krav på konstruktionsforskning ännu 1960. 1961—62 inträffade sedan den ståndpunktsförändring som kan utläsas i ÖB-62. Orsakerna kring detta kan sökas ur ett organisatoriskt perspektiv, där kärnvapenprojektet på flera olika sätt började utgöra en belastning snarare än en tillgång. Den första

och kanske viktigaste faktorn var den ekonomiska. Även med den väl tilltagna anslagsnivån i 1958 års försvarsbeslut, och en årlig höjning av ramen med 2,5 % för teknisk fördyring, blev det nödvändigt att göra fortlöpande ingrepp i krigsorganisationen. I 1958 års beslut drabbade detta i första hand marinen, vars möjligheter att anskaffa nya stora ytstridsfartyg som jagare och fregatter försvann. Armén tvingades reducera antalet förband med 10—15 %. Också flygvapnet måste, trots betydande anslagsökningar, minska antalet jaktdivisioner från 33 till 28.<sup>45</sup> Varken marinen eller armén var, på grund av organisatoriska skäl, särskilt angelägen om ett kärnvapenprogram och i det förhandlingsklimat som rådde inom militärledningen är det inte sannolikt att de godvilligt skulle gått med på ytterligare reduktioner för att åstadkomma ett ekonomiskt utrymme.<sup>46</sup>

För flygvapnets del var utvecklingen på väg i samma riktning. Den 50-divisioners organisation som byggts upp under Norden-skiöld fram till mitten av 50-talet, och som sänkts till 45 divisioner 1958, började mot slutet av 50-talet bli alltmer problematisk att vidmakthålla. Flygvapnet arbetade sedan 1948 med rullande 7-årsplaner för materialanskaffning och var därför starkt beroende av kontinuerlig täckning av ökade kostnader.<sup>47</sup> Kostnaderna att utveckla moderna stridsflygplan ökade snabbt, vilket bl a visade sig på flygplan 35 som utvecklades 1955—1960. Tanken på att utveckla två skilda flygplanstyper, av vilka den ena, flygplan 36, skulle vara ett tungt attackflygplan med kapacitet att bära kärnvapen, skrinlades kring 1958 och utvecklingsarbetet inriktades på en enhetsplattform, flygplan 37.<sup>48</sup>

För flygvapnets del var alltså situationen att man, med stigande kostnader för materielen, endast skulle kunna bibehålla organisationen genom en allmän höjning av försvarsbudgeten eller genom ta över andra försvarsgrenars delar av den gemensamma kakan. Den huvudsakliga positionsframflyttningen, dvs övertagandet av de uppgifter som ålåg marinens framskjutna ytattackförband, hade redan genomförts. 1959—1960 började flygvapnet arbeta med de operativa kraven för det flygplanssystem som nu måste börja utvecklas för att ersätta de äldsta A-32, som började levereras 1956. Inom SAAB arbetade man samtidigt med att finna en systemlösning som skulle vara tillräckligt billig för att medge den önskade serielängden.<sup>49</sup> Armén och marinen var tidigt kritiskt inställda till det slag av flygplan som 37-systemet utgjorde.

Till detta kom att den tekniska utvecklingen från slutet av

50-talet föreföll erbjuda stora framtida möjligheter att ersätta bemannat flyg med styrda missiler. Omfattande studier genomfördes 1959–1960 om mark-missiler för både kärnstridsspetsar och konventionella stidsspetsar inom den sk markmålsutredningen.<sup>50</sup> Och när försvarsstaben 1961 fattade beslut om inköp av den brittiska luftvärnsmissilen "Bloodhound" (RB 368, senare 68) deklarerades det uttryckligen att beslutet skulle ses som ett första steg i en ersättning av en del av jaktförsvaret.<sup>51</sup>

Flygvapnet hade alltså, på grund av budgetsituation, kostnadsutveckling och teknisk utveckling kring 1960 små organisatoriska intressen av ett kärnvapenprogram, vapen som man i vilket fall inte skulle ha några lämpliga bärare för. Det primära insitutionella intresset var i stället, liksom under hela den efterföljande perioden, att söka upprätthålla så mycket som möjligt av den befintliga krigsorganisationen. Genom detta förlorade kärnvapenprojektet en av de viktigaste pådrivande krafterna.

En annan slags ekonomisk faktor var den försvagning av den militära förhandlingspositionen som försvarsgrensstriden och motsättningarna inom militärledning och mellan ÖB och regeringen skapade. Ur ett förhandlingstaktiskt perspektiv var det nödvändigt att återställa en enad linje och ett förhandlingsklimat där de militära myndigheterna kunde få gehör för sina äskanden. Den brist på lyhörddhet som Swedlund bl a visade i samband med forskningsfrågan skapade knappast ett sådant klimat.<sup>52</sup>

En tredje faktor som kan tolkas som motverkande kärnvapenprojektet var den urholkning av ÖB:s och försvarets auktoritet som kärnvapendebatten ledde till, både i allmänhetens och i regeringens ögon.<sup>53</sup> Förändringen i allmänhetens attityder återspeglades bl a i resultaten från de undersökningar om försvarsviljan som utfördes av beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och där benägenheten till motstånd ifall Sverige anfölls med kärnvapen minskade.<sup>54</sup> Risken var alltså att propagerandet för kärnvapenprogrammet skulle rasera stödet bland medborgarna för försvarspolitikens fundament. Problemet uppmärksammades också redan 1958 av den socialdemokratiska partiledningen.<sup>55</sup>

Det är möjligt att de på sommaren 1961 återupptagna sovjetiska vätebombsproven vid Novaja Zemlja kan ha understrukt de risker för försvarsviljan som den militära argumentationen kring kärnvapen innebar.

1961–62 uppstod av i vart fall två skäl förutsättningarna att genomföra en kursomläggning av den militära linjen i kärnvapenfrågan. För det första avgick general Swedlund som ÖB 1



oktober 1961 och efterträddes av före flygvapenchefen Rapp. För det andra förberedde försvaret 1961 underlaget för ett nytt flerårigt försvarsbeslut, som skulle följa upp 1958 års. Sammantaget förelåg 1961 en rad betingelser som minskade den militära benägenheten att driva kärnvapenfrågan, eller direkt verkade mot detta. Samtidigt erbjöd skiftet på ÖB-posten och den nya ÖB-utredningen en möjlighet att genomföra en ståndpunktsförändring under acceptabla former. Men detta kan, lika lite som kampanjen för kärnvapenanskaffning, ses som uteslutande orsakat av förhållanden inom försvaret. Också andra pådrivande krafter försvagades.

På det politiska planet inträffade ett väsentligt avgörande i och med den kompromisslösning som den socialdemokratiska partistyrelsens atomvapenkommitté utarbetade under andra halvåret 1959. Arbetet i och kring kommittén behandlas utförligt av Björn von Sydow, som här bl a bygger på partistyrelsens protokoll.<sup>56</sup> Syftet med arbetet var inte att avgöra kärnvapenfrågan åt ena eller andra hållet utan att åstadkomma en kompromiss kring vilken de olika fraktionerna inom partiet kunde enas och i vars hägn kärnvapenfrågan skulle kunna föras undan från den politiska debatten. Partiledningens överordnade intresse framstår här klart som att förhindra en splittring inom partiet och hejda den offentliga debatt där olika delar av partiet öppet bekämpade varandra. Partikongressen 1960 angav tidsramen eftersom det annars kunde bli en öppen strid där. Det gällde också att formulera en mer hållbar uppskovslinje som även centern och folkpartiet kunde ställa sig bakom.

Problemet för kommittén och partiledningen var att hitta en formel som bägge fraktionerna kunde acceptera. Utgångspunkten för kompromissen var att utvecklingen av det civila kärnenergiprogrammet gjorde att ett beslut, på tekniska grunder, inte skulle behöva fattas förrän 1963–65. Frågan var i vilken utsträckning forskning skulle bedrivas för att möjliggöra ett positivt beslut vid denna tidpunkt. Den uppskovslinje som ursprungligen drevs av Tage Erlander, Sven Andersson och Olof Palme gick ut på att forskningen skulle arbeta vidare med de ännu olösta vetenskapliga och tekniska problemen. Denna linje uppfattades som oacceptabel av kärnvapenmotståndarna, i första hand Östen Undén, som ansåg att detta skulle vara liktydigt med att sätta igång förberedelser. På detta följde en utdragen tvist om hur begreppet skyddsforskning respektive laddningsforskning skulle definieras. Vid närmare utredande visade sig alla sådana gränser bli mer och

mer flytande. Kompromissen blev att tanken på konstruktionsforskning avvisades, medan en viss utvidgning av skyddsforskningen medgavs. Begreppen blev knappast klarare med detta.

Man skulle därmed kunna säga att atomvapenkommittén in-  
nebar att kärnvapenprogrammets anhängare misslyckades med  
att få tillstånd ett beslut som öppet skulle ha satt programmet i  
rullning. Orsaken var kanske inte i första hand de argument av  
utrikes-, nedrustnings- och försvarspolitiskt slag som motstånd-  
arna förde fram utan partiledningens strävan att förhindra en  
öppen inre splittring av partiet, liksom att begränsa de borgerliga  
partiernas möjligheter att exploatera frågan, och därmed också  
den interna splittringen. Ur detta perspektiv kan man förmodli-  
gen dra slutsatsen att kärnvapenfrågan i praktiken var avgjord  
1959—60. Någon *politisk* handlingsfrihet förelåg inte mot bak-  
grund av motståndets karaktär och partiledningens strävanden.

Ulla Lindström återger i sin dagbok ett samtal med Erlander i  
april 1961, där denne meddelade att också P E Sköld övergivit sin  
tidigare ståndpunkt och inte längre ansåg att kärnvapen borde  
införlivas med det svenska försvaret. FOA-chefen hade också  
som svar på en underhandsförfrågan samma år om möjligheterna  
för ett positivt beslut 1964 fått svaret att ett sådant inte var att  
vänta.<sup>57</sup> Huruvida det förelåg något samband mellan dessa stånd-  
punktsförändringar och förändringen av försvarets linje är en  
fråga som måste undersökas närmare innan den kan besvaras.

Ett sista område där en försvagning av de pådrivande krafterna  
inträffade var utvecklingen av den svenska linjen. Denna var  
ursprungligen knuten till kärnvapenprogrammet i två avseenden,  
för det första genom att utgöra den tekniska förutsättningen för  
projektet — en inhemsk kärnbränslecykel utanför internationell  
kontroll — för det andra genom att programmet skulle kunna  
bidra till kostnaderna för vissa delar av bränslehanteringen,  
framför allt på plutoniumsidan. Denna sista koppling uttrycktes  
inte utåt, men måste beaktas för att bilden skall bli fullständig.

Redan två år efter riksdagsbeslutet om den svenska linjen  
inträffade väsentliga förändringar i inriktningen av utvecklings-  
arbetet. När man 1957 beslutade att konstruera den första reak-  
torn för uppvärmning (R 3 i Ågesta) visade det sig att kostnader-  
na underskattats, vilket påverkade hela värmeprogrammets lön-  
samhet.<sup>58</sup> Samtidigt inträffade förändringar både i den interna-  
tionella oljemarknaden och den internationella uranmarknaden,  
med sjunkande priser.

Den svenska uranbrytningen blev på detta sätt starkt olönsam

och kraftindustrins företrädare var 1959 beredda att acceptera import av uran.<sup>59</sup> I bakgrunden fanns här det ökade intresset inom kärnkraftsindustrin av andra tekniska lösningar än tungvattentekniken, framför allt de i USA utvecklade lättvattenreaktorerna. En sådan inköptes av Atomenergi 1956, och ett avtal slöts om leveranser av anrikat uran för drift av forskningsreaktorer.<sup>60</sup> Regeringen bemyndigade trots detta 1959 Atomenergi att fortsätta utvecklingsarbetet på försöksanläggningen i Ranstad.

Planerna på en fabrik för tungt vatten realiserades aldrig. 1961 avstod Atomenergi från att lägga fram ett sådant förslag och istället löstes frågan genom avtal om leveranser från Norge och USA.<sup>61</sup> Även planerna på en försöksanläggning för plutoniumutvinning i Studsvik lades på hyllan.

Kvar av den svenska linjen stod 1961–62 huvudsakligen utvecklingen av den mindre värmeproducerande reaktorn R 3 och den stora kraftproducerade reaktorn R 4 (Marviken). Bägge dessa hade konstruerats med förutsättningen att tungvattenteknik skulle utnyttjas, men de tekniska problemen blev efter hand alltmer omfattande. Reaktorprogrammet betraktades i ökande utsträckning ur ett industripolitiskt perspektiv och inte ur ett energipolitiskt, det gällde att bygga upp kompetensen inom kärnkraftsindustrin. Beredskapsmålen, som spelat en framträdande roll vid motiveringen av den svenska linjen, hade gradvis hamnat i bakgrunden.<sup>62</sup>

Förändringen av den svenska linjen måste betraktas utifrån både de annorlunda ekonomiska och tekniska förutsättningarna och de tydliga motsättningarna mellan regeringen, kraftproducenterna (Centrala Driftsledningen) och kärnkraftsindustrin, som bl a kom till uttryck i frågan om inflytandet i AB Atomenergi. Regeringen hade hårt bundit sig vid den svenska linjen, medan det är uppenbart att kärnkraftsindustrin redan kring 1958 mera började intressera sig för de lösningar som skulle ge en konkurrenskraftig kraftproduktion.

Beredskapsmål och hänsyn till ett eventuellt kärnvapenprogram hamnade här i motsättning till de ekonomiskt fördelaktiga lösningarna, och dessa tog successivt överhanden. I och med beslutet att inte uppföra en fabrik för tillverkning av tungt vatten 1961 bröts definitivt möjligheterna till en inhemsk bränslecykel och till inhemsk produktion av vapenplutonium till följd av de garantier som måste utfärdas från svensk sida om fredligt utnyttjande av reaktorerna. Att element i den svenska linjen ändå genomfördes, och förvandlades till mäktiga monument över en

teknisk felsatsning, måste förklaras med den inneboende kraft dessa projekt hunnit få. När de tekniska problemen i Marviken-projektet började torna upp sig från 1963 och framåt ansåg man inom Atomenergi att det trots allt var för sent att vända.<sup>63</sup>

---

Sammanfattningsvis framstår perioden 1959–1961 som en kris för strävandena att lansera kärnvapenprogrammet. På flera olika plan, militärt, politiskt och tekniskt, försvagades eller bortföll de pådrivande krafterna. Ett motstånd växte till som förhindrade att kärnvapenprogrammet kom över de beslutströsklar efter vilka det hade kunnat vidareutvecklas av en egen dynamik och genom icke-beslut. I stället innebar nu icke-besluten att en rad dörrar slogs igen. Det vore vanskligt att utifrån det alltför ofullständiga material jag här arbetat med dra några slutsatser om sambanden mellan förändringarna på de olika planen. Dock måste samma observation göras som i fråga om ÖB:s kampanj: Parallelliteten mellan den ändrade inställningen i regeringskretsen, den förändrade militära hållningen och i den svenska linjens utformning är alltför uppenbar för att kunna förklaras som en process utan inbördes samband. Men om det är regeringskretsen som påverkat militären eller tvärtom är en fråga som kräver helt andra efterforskningar.

### 11.5 System 37: ett svenskt uppföljningsmönster?

Den amerikanske forskaren J Kurth urskiljer i en studie över projekttilldelningen till amerikanska flygindustrier och robot (missil)industrier ett "uppföljnings-" och ett "räddningsmönster". Uppföljningsmönstret innebär i korthet att när en produktionslinje är på väg att bli outnyttjad erhåller man ett nytt kontrakt på ett system liknande det man arbetar med, men teknologiskt överlägset. Om en tillverkare hamnar i en akut kris träder ett räddningsmönster i kraft där kontrakt tilldelas så att tillverkaren kan överleva.<sup>64</sup>

Bakgrunden till dessa mönster är de symbiotiska relationer som uppstår mellan beställare och tillverkare av avancerad krigsmateriel. För tillverkaren är det ett starkt intresse att ta fram produkter som leder till beställningar och för beställaren är det ett starkt intresse av att tillverkarna finns kvar på marknaden och kontinuerligt höjer sin teknologiska nivå. I ett land som Sverige



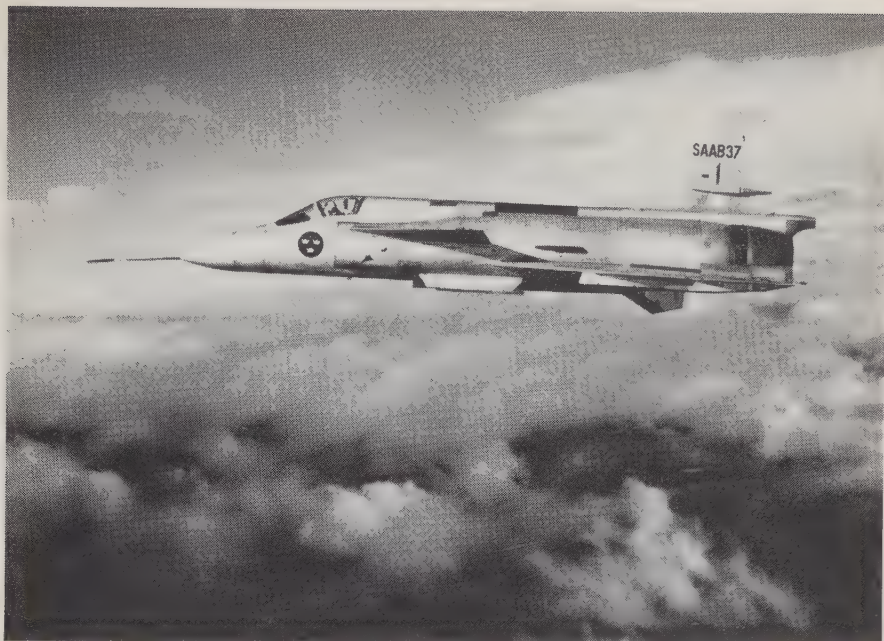
med en beställare (flygvapnet, via flygmaterielförvaltningen, senare försvarets materielverk) och en tillverkare (SAAB och Volvo flygmotor) är det knappast förvånande att den symbiotiska relationen blir ännu mer utpräglad och att varje kontrakt i realiteten följer ett räddningsmönster, eftersom det avgör flygindustrins fortsatta överlevnad.<sup>65</sup>

Bakgrunden för efterkrigstidens största militärtekniska utvecklings- och anskaffningsprojekt var alltså väsentligt annorlunda än kärnvapenprogrammets. Här kan det naturligtvis invändas att varje försök till parallell skulle vara missvisande därför att kärnvapen var ett i grunden onödigt supplement till försvaret, medan system 37 var en grundsten i hela försvarsstrategin och i strävandena till inhemsk utveckling av krigsmaterielen. Detta må vara riktigt eller ej, i detta sammanhang är det i vart fall en anakronistisk anmärkning. Kärnvapenprogrammet avfördes inte i första hand därför att det uppfattades som onödigt utan därför att det kom att strida mot andra institutionella och politiska intressen. På samma sätt som för kärnvapenprogrammet går att urskilja en projektkris för system 37, där detta kom i konflikt med andra väsentliga militära och politiska intressen. Men kriserna har också stora olikheter.

### *Initiering och pådrivande krafter*

Den formella förklaringen till att Viggen-projektet initierades har redan nämnts i det föregående. Flygvapnet arbetade med rullande sjuåriga materielplaner och livslängden på stridsflygplanen bestämde när ett nytt projekt måste sättas igång. I själva verket innebar detta en kontinuerlig studie-, utvecklings- och anskaffningsverksamhet, där olika system befann sig i olika faser. Skälet till fortsatt flygplansutveckling var, enligt denna förklaring, de operativa krav som försvarsdoktrinen innebar och som på ett optimalt sätt kunde lösas av stridsflygplan med en viss typ av prestanda. Stridsflygplan skulle också ge den bästa utdelningen för en given ekonomisk satsning. Det aktuella vapensystemet utformades i samarbete mellan den inhemska industrin och flygvapnet och resultaten framlades för regeringens och riksdagens godkännande.

Begränsningen i denna förklaring är att den inte tar hänsyn till den kontinuitet som ligger både i den svenska flygindustrins struktur och i flygvapnet som organisation. I genomgången av



*Flygplan 37 prototyp nr 1 under provflygning 1967, Foto: Försvarsstaben*

doktrintexterna framgår också att argumentationen för ett starkt flygvapen var konstant under 50- och 60-talet, men att *innehållet* i argumentationen genomgick kraftiga förändringar, från betoningen av hemortsförsvar till betoningen av invasionsförsvar. En annan begränsning i den formella förklaringen är att den uppenbarligen inte är giltig för det inflytande som riksdag och regering hade på själva igångsättningsfasen.

Hur skulle då en reell beslutsprocess kunna gestalta sig? Det inledande projekteringsarbetet på system 37 bedrevs inom SAAB under 50-talet i enlighet med det mönster för flygplansanskaffning som redan etablerats med flygplan 29, 32 och 35. De första preliminära operativa kraven för system 37 formulerades av flygstaben 1958 och utgick från en spaningsversion och en jakt- och attackversion. JA-versionen skulle kunna bära antingen luft-, mark- eller sjömålsmissiler, ha överljudsprestanda också på låg höjd och kunna landa och starta på 500 meters banor. Det sistnämnda ansågs nödvändigt i en stridsmiljö med taktiska kärnvapen.<sup>66</sup>

I september 1959 förändrades de preliminära operativa kraven: tre versioner skulle nu utvecklas, en för attack (AJ 37), en för jakt (JA 37) och en för spaning (SA 37). Kostnadsaspekter gjorde att de operativa kraven successivt sänktes under perioden 1959—61.

På våren 1961 tillsattes en speciell arbetsgrupp av ÖB för att utreda och specificera de operativa kraven. På grund av otillräckliga medel för att igångsätta utvecklingsarbetet var hela projektet försenat och det fanns nu inte tid till en regelrätt systemanalys.<sup>67</sup>

I AG-37 framkom motsättningar mellan flyget och de övriga försvarsgrenarna, som var skeptiska till ett alltför avancerat och kostnadskrävande projekt. Enligt Dörfers framställning gjordes det dock klart från försvarsstabens sida att syftet inte var att pröva om ett nytt flygplanssystem skulle anskaffas, utan att låta armén och marinen lägga fram synpunkter på det flygplan flygvapnet i vilket fall som helst skulle köpa.<sup>68</sup>

I juni 1961 fastställde ÖB de slutgiltiga operativa kraven. Därmed hade försvaret också formellt bundit sig vid projektet. I september slöts ett huvudavtal mellan Flygmaterielförvaltningen och SAAB, ett avtal som garanterade SAAB forsknings- och utvecklingsarbete under de följande tre åren.<sup>69</sup> Så långt kunde flygvapnet och flygmaterielförvaltningen i allt väsentligt hantera relationerna med industrin på egen hand. Regeringen underrättades emellertid inte om avtalet förrän i efterhand och kritiserade militärledningens förfarande, även om man samtidigt godkände avtalet.<sup>70</sup> Flygmaterielförvaltningen fortsatte projektarbetet med att teckna avtal med den amerikanska motortillverkaren Pratt & Whitney i maj 1962, ett licensavtal där ett betydande skadestånd skulle bli aktuellt i händelse av att det bröts. Inte heller detta avtal underställdes regeringen, som upptäckte det först när en närmare granskning av projektet inleddes 1964.<sup>71</sup>

Våren 1963 godkändes Viggen-projektet av riksdagen som en del i ett fyraårigt försvarsbeslut.<sup>72</sup> Någon närmare redogörelse för projektets innehåll gavs inte och någon debatt förekom inte heller.

Sammantaget präglades Viggen-projektets initieringsfas av en låg konfliktnivå mellan olika grupperingar. Den främsta kritiken kom från de övriga försvarsgrenarna, men deras reella möjligheter att påverka beslutet var mycket begränsade. De huvudsakliga parterna militärledningen, flygvapnet, SAAB och regeringen hade under initieringsfasen i allt väsentligt sammanfallande intressen kring projektet (även om intressena i sak inte var identiska).

Här framkommer en avgörande skillnad mellan kärnvapenprogrammet och Viggen-projektet, där det i Viggen-fallet inte förekom någon konflikt av samma slag som under kampanjfasen i kärnvapenfrågan. I stället kunde ett väl etablerat uppföljningsmönster verka, utan att hejdas på någon punkt. Beslut av rutinmässig karaktär kunde därför föra Viggenprojektet vidare och ge det en egendynamik som kontinuerligt skapade nya *fait accompli*. Den politiska övervakningen och styrningen var bristfällig, delvis på grund av den rådande ansvarsuppdelningen och rådande rutiner. De praktiskt taget avbrutna relationerna mellan ÖB och regeringen under Swedlunds senare år kan också ha inverkat i denna riktning.

### *Motstånd och projektkris*

Kostnaderna för FoU-delen av projektet steg emellertid och slog sönder de ekonomiska kalkylerna. Tekniska problem uppstod också, liksom svårigheter att effektivt administrera ett så vittomfattande utvecklings- och konstruktionsarbete. Och från mitten av 60-talet började finansdepartementet på allvar dra åt tumskruvarna på fackdepartementen. "Reformutrymmet" hade försvunnit och de automatiska kostnadsstegringarna måste nedbringas. För försvarets del innebar det att den automatiska ökningstakt som angetts i 1958 års försvarsbeslut upphörde och att ramen i stort sett endast höjdes med kompensation för inflationen. Från 1965 och framåt stod det alltmer klart att Viggenprojektet i dess ursprungliga form inte skulle kunna genomföras och att de ursprungliga kalkylerna grundats på felaktiga premiser.

Med en formell förklaring uppstod problemen genom ofullständig planering och övervakning och genom förändrade ramvillkor, dvs budgetutvecklingen. Detta ledde till en projektkris, där inriktning och omfattning av de gjorda satsningarna måste tas upp till förnyad prövning. Denna ägde i första hand rum inom 1964 års flygmaterielberedning, som övervakade projektets ekonomiska utveckling och förefintliga handlingsalternativ. En kostnads-effektivitets kalkyl gjorde att Viggenprojektet fullföljdes men i beskuret skick.

Begränsningen i den formella förklaringen är att den förutsätter att det fortlöpande förelåg en valsituation, medan man på goda grunder kan hävda att det från 1964 och framåt i praktiken



inte fanns några valmöjligheter vad gäller projektets vara eller icke vara. Utgången av projektkrisen var därmed given på förhand.

En förklaring byggd på en reell beslutsstruktur kan i högre grad ta hänsyn till detta. Projektkrisen uppkommer här i den situation där de huvudsakliga parternas intressen börjar divergera, enigheten bryts och konflikter uppstår. Den huvudsakliga orsaken till detta var kostnadsstegringarna, som mellan 1962 och 1964 beräknades till 10 %.<sup>73</sup>

1964 års Viggenprojekt gick ut på en serielängd av 831 flygplan i de tre versionerna. Detta skulle mot slutet av 70-talet ge ett flygvapen med 42 divisioner, alla utrustade med Viggen. 300 miljoner hade 1964 spenderats på projektet, där ca 1 000 personer var sysselsatta med det tekniska utvecklingsarbetet och konstruktionen av prototyper.<sup>74</sup> Att vid den tidpunkten avbryta projektet skulle inte bara ha inneburit en svår ekonomisk förlust och en försvarspolitisk prestigeförlust, det skulle också ha inneburit att svensk stridsflygplansutveckling definitivt hade upphört. Inga andra projekt fanns framtagna som alternativ. Regeringens och den i april 1964 tillsatta flygmaterielberedningens enda egentliga alternativ, givet målet att bevara inhemsk stridsflygplansutveckling, var därför att försöka hålla projektet inom de budgetramar som skulle vara aktuella. Själva grundkonceptet kunde inte påverkas längre, den enda kvarstående variabeln blev serielängden. Men kommittén stod här inför den onda cirkeln att kortare serielängd innebar ett ökat styckepris till följd av de stora fasta kostnaderna för FoU.

Dörfer argumenterar i sin ingående genomgång av förhandlingsturerna och utredningarna från mitten av 60-talet att dessa, till följd av ovanstående förhållanden, alltmer utvecklades till ett förhandlingsspel mellan SAAB och försvarsdepartementet, med flygmaterieförvaltningen som en slags självständig medlare.<sup>75</sup> De agerande tjänstemännen var alla, genom tidigare befattningar, bundna till Viggen-projektet. Dörfer urskiljer alltså både materiell och en mental egendynamik hos projektet, som i praktiken gör det oöverbinnerligt. Den förlorande parten blev enligt Dörfer i första hand flygvapnet, som i praktiken marginaliserades som aktör och passivt fick bevittna hur den egna organisationen gradvis skars ner tills det 1967 endast skulle tillverkas flygplan för att utrusta 22 divisioner. I januari 1967 gick flygvapenchefen Thunberg så långt att han deklarerade att det för flygvapnets del inte längre var självklart att Viggen-systemet var det bästa alternati-

vet.<sup>76</sup> Ståndpunkten måste huvudsakligen betraktas som ett försök att öva påtryckningar på regeringen, och upprepades på nytt 1968 då Thunberg hotade att beordra flygmaterielförvaltningen att studera andra alternativ om inte regeringen sköt till 100 miljoner årligen under de följande sju åren.<sup>77</sup> De reella besluten låg emellertid enligt Dörfer sedan tre år tillbaka utanför flygvapnets kontroll.

Sammanfattningsvis framstår flygvapnet som den svagaste parten i det interna maktspelet sedan Viggen-projektet väl nått den punkt bortom vilken ingen återvändo var möjlig. Projektets egendynamik, givet de speciella säkerhetspolitiska och industriella premisserna, gjorde att det inte kunde avbrytas och i det nollsummespel som följde var det i första hand flygindustrin och i andra hand regeringen som kunde tillgodose sina intressen.

### *Efter Viggen: Ett svenskt räddningsmönster?*

Den svenska flygindustrins roll som bestämmande faktor för flygvapnets struktur och därmed för invasionsförsvarets förutsättningar understryks ännu tydligare än i Viggen-projektet i samband med frågan om attackflygets modernisering under andra hälften av 70-talet. Denna fas av svensk flygplansanskaffning har inte blivit föremål för några egentliga undersökningar och jag skall här begränsa framställningen till kopplingen mellan flygplansfrågan och de försvarsstrategiska principerna.

Den första Viggen-versionen, AJ-37, hade börjat tillföras förband i början av 70-talet och skulle därför behöva ersättas från slutet av 80-talet. 1966–67 hade ett antal skolflygplan av typ SK-60 genom mindre modifieringar kunnat organiseras i fem lätta attackdivisioner, avsedda för samverkan med arméstridskrafterna i övre Norrland. Skälet var inte behovet av detta utan att man i krigsorganisationen skulle kunna utnyttja materiel och personal som i fredstid användes för utbildning.<sup>78</sup> De lätta attackförbanden spelade alltså ingen betydelsefull roll i försvarsstrategin.

I perspektivplanen ÖB-75 inplanerades en ersättning för AJ-37 i alla ekonomiska handlingsvägar utom den lägsta (4 av 5). Ersättningen skulle utgöras av en tredje viggenversion, en vidareutveckling av JA-37 kallad A-20.<sup>79</sup> Detta flygplan skulle ha motsvarande prestanda som Viggen-systemet beträffande fart, räckvidd och lastförmåga. Det skulle vara utrustat med avancerad radar

för spaning mot sjö- och luftmål och därmed kunna användas mot båda dessa måltyper. I de två översta handlingsvägarna inplanerade ÖB ett nytt lätt attackflygplan kallat B3LA som också skulle kunna användas som skolflygplan. A-20 projektet skulle, eftersom det i stor utsträckning var en vidareutveckling av en befintlig grundkonstruktion, inte medföra ett så omfattande utvecklingsarbete att SAAB:s flygdivision skulle vara helt sysselsatt fram till den tidpunkt då det skulle bli aktuellt med en ersättare för JA-37. Endast B3LA-projektet skulle kunna ge ett sådant tillskott i utvecklingsarbete och brytpunkten mellan handlingsväg två och tre gällde alltså möjligheterna till fortsatt inhemsk flygplansutveckling.

1974 års försvarsutredning förordade i sitt första delbetänkande i januari 1976 en utveckling av A-20 för att i framtiden göra det möjligt att anfälla en angripares invasionsstyrkor utanför gräns och kust.<sup>80</sup> Samtidigt konstaterades att framtida behov av skolflygplan kunde tillgodoses på olika sätt, men att utgångspunkten borde vara att de på samma sätt som SK-60 skulle kunna beväpnas. I sin programplan för perioden 1977—1982 som ÖB överlämnade till försvarsutredningen på hösten 1976 förutsattes i den av försvarsutredningen studerade B-nivån att ersättningen av de medeltunga attackförbanden med A-20 skulle fullföljas. Där emot skulle det inte vara möjligt att inrymma också utvecklingen av B3LA i annat än den högsta studerade anslagsnivån.<sup>81</sup> Prioriteringen från både ÖB:s och utredningens sida hade dittills varit entydigt: omsättningen av de medeltunga attackförbanden var det primära, skol- och attackflygplanen det sekundära. Men frågan fick en annan dimension när det började stå klart att bägge projekten inte skulle inrymmas i försvarsramen.

I sitt andra delbetänkande våren 1977 konstaterade försvarsutredningen att om B3LA inte utvecklades skulle Sverige komma att avstå från de fördelar som egen förmåga att utveckla kvalificerade stridsflygplan innebar. Utredningen förde sedan ett ingående resonemang om säkerhetspolitiska risker förknippade med flygplansanskaffning utomlands. Utredningen förordade fortfarande en utveckling av A-20, men var med det befintliga ekonomiska underlaget beträffande B3LA-projektet inte beredd att förorda att medel skulle tillskjutas ovanför den befintliga ramen för att finansiera projektet.<sup>82</sup>

I propositionen 1977 framhölls återigen betydelsen av A-20 i invasionsförsvaret, men samtidigt fördes ett resonemang om B3LA:s militära värde som inte funnits i de föregående planerna

och utredningarna. Bl a påpekades att det fanns ett ökat internationellt intresse för lätta attackflygplan, att B3LA var väl anpassat för svenska förhållanden och med lämpliga motmedel skulle kunna ge ett väsentligt bidrag till den samlade försvarseffekten. "Utvecklingen av ett lätt attack/skolflygplan är vidare enligt min mening ett riktigt steg i riktning mot lättare och mindre kostnadskrävande vapenplattformar", avslutade departementschefen som i övrigt anslöt sig till de resonemang försvarsutredningen fört om värdet av inhemsk utveckling av stridsflygplan.<sup>83</sup>

I propositionen hade alltså ett nytt element tillförts, nämligen B3LA:s operativa och tekniska värde. Under loppet av 1977 blev detta ännu mer uppenbart eftersom de närmare kalkylerna av kostnaderna för den framtida flygplansanskaffningen visade att det skulle bli fråga om antingen A-20 eller B3LA. I denna situation kom flygvapnet både officiellt och i den allmänna debatten att välja B3LA med en omfattande argumentation för flygplanets tekniska standard, operativa användbarhet och det övergripande värdet av en fortsatt inhemsk flygplanstillverkning.

B3LA var tänkt att bli ett lätt flygplan, delvis konstruerat med kompositmaterial, med underljudsprestanda och med en FLIR som huvudsakligt spaningsmedel.\* Den var därmed avpassad för samma hotmiljö som SK-60. Ett flertal utredningar tillsattes för att i första hand undersöka de ekonomiska kalkylerna kring flygplansprojekten, däribland den i januari 1978 tillsatta flygindustrikommittén (FLIK) vars huvudsakliga uppdrag var att utreda effekterna för det fall B3LA inte utvecklades, men som i praktiken kom att beröra en stor del av de operativa avvägningarna. Kommittén kom således att jämföra de operativa konsekvenserna av anskaffning av olika A-20 varianter och anskaffning av ett utländskt lätt skol- och attackflygplan med B3LA-liknande prestanda.

Kommittén konstaterade att de lätta skol- och attackflygplanens främsta fördelar låg i att de ställer mindre krav på flygbaserna, däremot skulle de lätta flygplanen eftersom de saknar radar inte kunna uppträda självständigt mot kvalificerade sjömål och ha en begränsad kapacitet mot luftmål. Underljudsfart skulle också innebära större förlustrisker. För insats mot sjömål skulle det därför vara nödvändigt att "spara" två divisioner AJ-37 som

---

\* Forward Looking Infra Red, benämningen på en IR-sensor som avläser terrängen framför flygplanet och indikerar objekt vars värmestrålning avviker från omgivningens.



skulle kunna eskortera de lätta attackflygplanen och förse dem med målinmätningssinformation.<sup>84</sup>

Problemet i detta läge var att kostnaderna för B3LA-projektet visat sig vara så höga att det inte ens ensamt skulle kunna rymmas inom flygvapnets anslagstilldelning. Omfattande försök gjordes att pruta på projektet genom att ändra tidtabellen för anskaffning och flygplanets prestanda. Två nya versioner kallade A-38 och SK-2 lades här fram, bägge stödda av flygvapnet. Slutresultatet blev emellertid att hela projektet skrinlades genom att ÖB i februari 1980 beslutade att flygplansanskaffningen skulle inriktas direkt på en ny enhetsplattform för jakt-, attack- och spaningsuppgifter, kallad JAS.

Turerna kring A-20 och B3LA-projektet kännetecknades av omfattande inrikespolitiska motsättningar och motsättningar inom försvaret, något som jag förbigått här. Syftet har i stället varit att visa hur ett väsentligt doktrinelement som den strategiska principen att med attackflyg angripa överskeppningsoperationer på ett mycket sent stadium kunde förändras under tryck av försvarsindustriella förhållanden. Saken är anmärkningsvärd mot bakgrund att det just var uppgiften att angripa sjömål som motiverade satsningen på flygvapnet i 1958 års försvarsbeslut på bekostnad av marinen. De industriella faktorernas primat, och den legitimerande karaktären i resonemangen om värdet av lätt attack, illustreras förmodligen bäst av att 1978 års försvarskommitté i sitt andra delbetänkande om totalförsvarets utveckling i februari 1981 återgick till tidigare utredningars- och besluts syn på betydelsen av flygstridskrafter med förmåga att bekämpa en angripares styrkor utanför gräns och kust. Man konstaterade att attackflygförbanden i detta avseende spelade en betydelsefull roll, inte minst i försvaret mot ett överraskande inlett anfall. Och den slutsats man ville peka på var följande: "Grundtanken är härvid att nästa generation flygplan skall utformas så att den kan utnyttjas flexibelt och antingen operera i attack-, jakt- eller spaningsrollen. Detta skulle skapa förutsättningar för att dess samlade effekt kan tas ut i det för angriparen mest ogynnsamma skedet."<sup>85</sup>

## 11.6 Teknik, doktrin och projektens styrbarhet: några slutsatser

Jag har här strävat efter att ställa två förklaringstyper mot varandra i vad som kan karaktäriseras som olika situationer eller

faser av teknikval. Detta har framförallt resulterat i att begränsningarna i formella och rationalistiska förklaringar kunnat påvisas, men också i viss utsträckning vad som förorsakar dessa begränsningar.

När det gäller kärnvapenprogrammet syns den rationalistiska förklaringen i viss mån vara användbar för tolkningen av frågan om uppkomst och initiering från militärt och politiskt håll. Där-  
emot syns denna förklaring vara huvudsakligen missvisande när det sedan gäller tolkningen av varför programmet avvecklades. Här erbjuder andra förklaringar, baserade på försök att rekonstruera en reell beslutsstruktur, bättre alternativ.

Att det förhåller sig på detta vis kan bero på att kärnvapenprogrammet introducerades i former som medgav en låg konflikt-nivå inom den reella beslutsstrukturen. Trots att programmet innebar introducerandet av radikalt ny teknik bidrog den låga konfliktnivån till en öppenhet för påverkan utifrån. Programmet skapade dock starka motsättningar och med en hög konfliktnivå var det förhållanden inom den reella beslutsstrukturen som blev avgörande för programmets avveckling.

Beträffande Viggen-projektet är utgångsläget i väsentliga avseenden ett annat. Viggen-projektets uppkomst och initiering var, liksom senare projekt, förutbestämd genom organisationen av teknisk utveckling, produktion och upphandling på flygmaterielområdet. Den rationalistiska förklaringen syns här vara av begränsat värde. Detsamma kan sägas om projektets vidare utveckling, kriser och genomförande. Liksom i fråga om kärnvapenprojektet stiger konfliktnivån inom den reella beslutsstrukturen, men dess sammansättning och projektets uppnådda egendynamik är här av utslagsgivande betydelse.

Sammantaget visar därmed dessa exempel det starkt begränsade värde som den rationalistiska förklaringen har för tolkningen av de tekniska förändringsprocesserna, och därmed för ett av de centrala elementen i doktrins utveckling och förändring. Vidare har undersökningen visat efter vilka principer det kan vara fruktbart att bygga upp en förklaring grundade på en reell makt- och beslutsstruktur. Slutligen har jag kunnat identifiera punkter där vidare forskning skulle kunna föra ett sådant resonemang vidare.

- 1 Se bl a Grape/Ysander: "Säkerhetspolitik och försvarsplanering" (1967) s 21 ff. För en utförlig diskussion av den amerikanska försvarsplaneringen under 60-talet se Alain C. Enthoven/K. Wayne Smith: "How much is enough? Shaping the defense program 1961—1969" (1971)
- 2 Ingemar Dörfer: "System 37 Viggen, Arms, Technology and the Domestication of Glory" (1973)
- 3 Björn Wittrock/Stefan Lindström: "De stora programmens tid — forskning och energi i svensk politik" (1984) s 11 ff
- 4 Wittrock/Lindström (1984) s 12, även T Björkman m fl: "Planeringens gränser" (1976)
- 5 Åke Sandberg: "En fråga om makt: demokratisk planering och förändringsstrategier i organisationer och samhälle" (1975)
- 6 För en diskussion av motiven bakom det nya planeringssystemet se Jan Annerstedt: "Makten över forskningen — om statlig forskningsorganisation och forskningsplanering i dagens Sverige" (1972)
- 7 För en redovisning av planeringssystemets uppbyggnad och syfte se Grape/Ysander (1967), Jennergren: "Försvarets miljöstudier" (1970) samt "Planering och programbudgetering inom försvaret — betänkande avgivet av försvarsdepartementets programbudgeteringsgrupp" SOU 1969:25. För planeringssystemets genomförande se "Alternativa framtider — framtidsbedömningar av betydelse för svensk säkerhetspolitik och försvarsutveckling" (1971) samt Nils Andrén/Brita Schwarz: "Framtidsvisioner i långsiktig planering" (1974)
- 8 Grape/Ysander (1967) s 22 f
- 9 Scenariometodiken behandlas utförligt i Andrén—Schwarz (1974)
- 10 Grape/Ysander (1967) skriver inledningsvis: De långsiktiga planeringsbesluten måste vara flexibla nog att hålla olika handlingsalternativ öppna. Handlingslinjen kan därigenom successivt anpassas till utvecklingen och ibland även påverka denna. Den svenska handlingsfrihetslinjen i kärnvapenfrågan ger exempel på båda möjligheterna" (s 12)
- 11 Nils H Lundquist: "Osäkerheternas roll i försvarsplaneringen" K Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift 1970:5
- 12 För kritiken av långsiktplaneringen och tesen om styrbarheten se: Wittrock/Lindström (1984) s 17—34, Andrén/Schwarz (1979) och Peter Stevrin: "Den samhällsstyrda forskningen: En samhällsorganisatorisk studie av den sektoriella forskningspolitikens framväxt och tillämpning i Sverige" (1978)
- 13 Wittrock/Lindström (1984) s 22
- 14 Charles Lindblom, refererad i Wittrock (1984) s 23
- 15 Wittrock/Lindström (1984) s 34
- 16 Stevrin (1978) s 57 ff

- 17 Ibid s 59
- 18 Åke Sandberg: "En fråga om metod — alternativt perspektiv på långsiktplanering och framtidsstudier" (1975) s 108
- 19 Wittrock/Lindström (1984) formulerar sin slutsats på följande vis: "Mot de stora programmens radikala rationalism och centrala rationella aktör kan alltså ställas en pluralistisk rationalism och en mångfald av rationella aktörer" (s 165)
- 20 För en beskrivning av metodiken se Andrén/Schwarz (1974)
- 21 Begreppet militär-industriellt komplex anger inte uteslutande en rustningsdrivande konstellation, utan en konstellation som innanför en övergripande intressegemenskap kan präglas av starka konflikter kring val av teknik och fördelning av medel. Komplexets funktion utåt blir därmed beroende av dess inre karaktär.
- 22 Allen Krass: "The Evolution of Military Technology and Deterrence Strategy" SIPRI Yearbook 1981
- 23 Per Ahlmark: "Den svenska atomvapendebatten" (1965), Björn von Sydow: "Kan vi lita på politikerna? Offentlig och intern politik i socialdemokratins ledning 1955—60" (1978) samt Ulla Lindström: "I regeringen — ur min politiska dagbok 1954—59" (1969) och "Och regeringen satt kvar! ur min politiska dagbok 1960—67" (1970). Debatten och det politiska agerandet i kärnvapenfrågan har också behandlats av Jerome Henry Garris i hans opublicerade doktorsavhandling "Sweden and the spread of nuclear weapons: A study in restraint" (1972)
- 24 Allison (1972) s 85
- 25 För en generell diskussion se Mary Kaldor: "The Baroque Arsenal" (1981)
- 26 Ahlmark (1965)
- 27 Allison (1972) anger (s 82) sex mål som styr de amerikanska försvarsgrenarnas agerande. Dessa är att undvika:
  - 1 En minskad budget
  - 2 En minskad personalstyrka
  - 3 Ett minskat antal specialister
  - 4 En minskad *andel* av försvarsbudgeten
  - 5 Förlust av viktiga uppgifter
  - 6 Underlägsenhet gentemot något fientligt vapen
- 28 Se t ex försvarshefernas reservation till ÖB-57 samt dåvarande marinchefen Stig H:sen Ericsons "Kuling längs kusten" (1968) och dåvarande flygvapenchefen Axel Ljungdahls "En flygofficers minnen" (1972). Utvecklingen av flottan och betydelsen av 1958 års försvarsbeslut behandlas i S. Bojerud "Krigserfarenheter, försvarsekonomi och marint nytänkande — lätt flotta 1945—1963" (1984)
- 29 Se bl a uttalande av dåvarande FOA-chefen Hugo Larsson 1957, återgivet i Ahlmark (1965) s 23
- 30 H:sen Ericson (1968) och Ljungdahl (1972) ger här en samstämmig bild
- 31 Lindström (1969) s 336 ff. Hennes kritiska hållning till den militära



- argumentationen framgår av följande reflexion: "Alla föredragandena upprepade för övrigt samma åsikt med det karaktäristiska militära rytandet på de mest oväntade stavelser: Sverige måste ha atomvapen. Det svenska försvaret är oändamålsenligt utan dem."
- 32 H:son Ericson (1968) s 128: "En viss misstänksamhet att försvarsgrensens intressen av olika slag blev osakkunnigt behandlade kunde inte heller undvikas. Än mer blev detta faller när försvarsgrenscheferna ryktesvägen fick höra att statsministern ordnat ett Harpsundsmöte med ÖB och representanter för försvarsstaben. Inte ens en orientering om överläggningarna nådde fram till marinchefen"
  - 33 Wittrock/Lindström (1984), även Annerstedt (1972) kapitel 4
  - 34 Wittrock/Lindström (1984) 54 f
  - 35 "Svensk atomenergipolitik — Motiv och riktlinjer för statens insatser på atomenergiområdet 1947—1970" Industridepartementet 1970 ("vitboken") s 19
  - 36 Vitboken s 18
  - 37 Lindström (1969) s 67: "Men atomenergins båda patroner i regeringen — Lange under vilken AB Atomenergi sorterar, och Sven Andersson, som är herre över Vattenfallsstyrelsen — svängde sig med hemvandhet kring reaktorerne Adam och Eva och fann det rationellt att redan från början bygga dem så att man senare kunde avspalta plutonium för eventuell produktion av atomvapen." Lange var vid denna tid civilminister och Andersson kommunikationsminister
  - 38 Rolf Björnerstedt, då forskningschef vid FOA 4, anger i "Sverige i Kärnvapenfrågan" (1965) att Ågestareaktorn har en kapacitet på två kärnvapen per år och Marviken 10 kärnvapen per år, men att bägge (1965) är underkastade eller näst intill underkastade internationell kontroll
  - 39 Jan Prawitz: "Ny atomdoktrin" i Grape/Ysander (1967) s 201
  - 40 Ibid s 202
  - 41 Wittrock/Lindström (1984) s 70
  - 42 Björnerstedt (1965) s 21 ff
  - 43 Nils Andrén: "Försvar utan kärnvapen" (1971) samt Karl Frithiofsson: "Säkerhetspolitiska perspektiv på frågan om svenska kärnvapen" KKRVA 1966
  - 44 Se Frithiofsson (1966) s 303
  - 45 Prop 1958:110 s 45 f
  - 46 Enligt Ulla Lindström angavs de fasta kostnaderna i ett kärnvapenprogram till 42 milj för forskning och 400 milj för en produktionsreaktor, plus en tillverkningskostnad på 8—10 milj för en bomb. Lindström (1969) s 338
  - 47 Prop 1948:206 även Dörfer (1973) s 32
  - 48 Dörfer (1973) s 74 ff
  - 49 Dörfer (1973) s 94
  - 50 AST/PLAN 30/1 1960 H 67:44: Mur rapport nr 2, FST sekt IV arkiv. De bägge utredningarna markmålsutredningen och sjömansutred-

- ningen utgjorde ett försök att spelmässigt pröva stridsmedel från olika försvarsgrenar på en gemensam hotmiljö
- 51 FST/Sekt IV 16/6 1961 H 80:22: "Utredningsledningens principbeslut vid föredragning av 'Bloodhound II' — frågan" 9.6.1961
  - 52 Se Sydow (1978) s 352
  - 53 Perspektivet tas upp av Björnerstedt (1965)
  - 54 Enligt Sifo-undersökningar sjönk förespråkarna för kärnvapen från 40 % i juni 1957 till 21 % i juni 1961, de negativa ökade samtidigt från 36 % till 56 % och de tveksamma utgjorde i bägge fallen 23—24 %. Se Stig Lindholm och Lars Sjöberg: "Opinionsmätningar rörande svenska kärnvapen" i "Svenska kärnvapenproblem" (1965)
  - 55 Sydow (1978) s 353—54
  - 56 Sydow (1978) 352 ff
  - 57 Lindström (1970) s 73
  - 58 Wittrock/Lindström (1984) s 80 f
  - 59 Vitboken s 32 f
  - 60 Ibid s 25
  - 61 Ibid s 33
  - 62 Ibid s 38 f och 43 samt Wittrock/Lindström (1984) 82 f
  - 63 Wittrock/Lindström (1984) s 83
  - 64 J Kurth: "Aerospace Production Lines and American Defence Spending" i S Rosen: "Testing the Theory of the Military-Industrial Complex" (1973)
  - 65 Flygindustrins struktur behandlas i Per Holmström och Ulf Olsson: "Sweden" i Nicock Ball/Milton Leitenberg: "The Structure of Defence Industry" (1983)
  - 66 Dörfer (1973) s 91—92. Jag vill i sammanhanget betona att Dörfers arbete här huvudsakligen utnyttjas för beskrivning av kronologi, händelser och aktörer i samband med Viggen-projektet, medan jag inte tar ställning till hans teoretiska utgångspunkter och hans generella slutsatser. Dörfers bok ger en mycket inträngande bild i beslutsprocessen, bl a tack vare de intervjuer han gjort med de inblandade. Men boken har också begränsningar, framförallt när det gäller distansen till källmaterialet och de inblandade aktörerna som författaren ibland går i direkt polemik mot
  - 67 Ibid s 94
  - 68 Ibid s 95
  - 69 Ibid s 100
  - 70 Prop 1962:110 s 111, Annerstedt s 43 f
  - 71 Annerstedt (1972) s 44, Prop 1964:136 s 13 Statsutskottet 1964:132. Enligt Annerstedt avskedades vissa funktionärer i flygmaterielförvaltningen till följd av kritiken
  - 72 Prop 1963:110
  - 73 Dörfer (1973) s 123 och 127
  - 74 Ibid s 125
  - 75 Ibid s 166 ff

- 76 Ibid s 163 f
- 77 Ibid s 183
- 78 Flygindustrikommitténs betänkande del 1 (1978) s 48. Det bör i sammanhanget observeras att flygvapnet inte betraktade dessa flygplan som fullvärdiga attackflygplan och vägrade att använda beteckningen A-60, som bl a användes av Nils Sköld i skriften "Försvarspolitik för 70- och 80-talet" (1973)
- 79 FU-74:1 s 217 ÖB-75 s 9—14
- 80 FU-74:1 s 218
- 81 Prop 76/77 s 125
- 82 FU-74:2 s 47—49 Det bör observeras att majoriteten i utredningen från september 1976 var borgerlig
- 83 Prop 76/77 126 f
- 84 Flygindustrikommittén s 138 ff, se även "B3LA-beredningens rapport" DsFö 1977:7
- 85 FK 78:2 s 155 f

## 12 Att tolka doktrinförändring — några avslutande kommentarer

Syftet med denna undersökning har varit, dels att studera den svenska försvarsdoktrins struktur och graden av kontinuitet respektive förändring under efterkrigstiden, dels att diskutera olika metoder för att förklara denna doktrinutveckling. Utgångspunkten har varit den deklarerade doktrin som formulerats i samband med den försvarspolitiska beslutsprocessen. Den deklarerade doktrinen har inte i första hand betraktats som en utsaga om befintliga avsikter utan som en kvarleva från den försvarspolitiska beslutsprocessen. Doktrinen och dess utveckling kan därför tolkas med utgångspunkt från olika antaganden om denna process. Samtidigt kan därmed doktrinen i sin tur bidra till analysen av beslutsprocessen.

Jag har i kapitel 8 summerat resultaten av den analys som genomförts av doktrins struktur och nyckelelement och förändringarna i dessa under perioden 1945 — 1982. Det är knappast motiverat att här i detalj upprepa dessa resultat. Huvudresultatet är att den deklarerade doktrinen trots starka drag av kontinuitet genomgår en väsentlig förändring under loppet av 60-talet, en förändring som gäller såväl bilden av omvärlden och av tänkbara hot som den svenska försvarsstrategin och utformningen av de försvarspolitiska medlen. Vad som sker är att en doktrin för ett fullständigt existensförsvar, byggt på erfarenheter från andra världskriget, under en omvandlingsperiod ersätts av en doktrin för ett begränsat existensförsvar. Det är viktigt att understryka att denna förändring inte har något omedelbart genomslag i försvarsorganisationen och att det begränsade existensförsvaret i vissa avseenden medgav en ökning av ambitionen, därför att hoten framstod som mer hanterbara än tidigare.

Flera olika processer bidrar till denna förändring, som den framväxande avspänningen och en förändrad syn på Sveriges strategiska läge. Inställningen till kärnvapen framstår dock som den avgörande punkten: Det är genom en förändrad syn på



kärnvapenhotet som doktrinen kommer att grundas på teorier om begränsade krig och det är genom dessa teorier Sveriges strategiska läge framstår som betydligt gynnsammare än tidigare. Det begränsade existensförsvaret framstår här som erforderligt för att uppnå de övergripande målen i doktrinen.

Varför förändras då synen på kärnvapnen? Slutsatsen är här att det är frågan om svenska kärnvapen som är den utslagsgivande för synen på hela kärnvapenproblematiken. Kärnvapenbeväpning och skydd mot kärnvapenfall framstår som en naturlig följd av ett totalt existensförvar. När de militära myndigheterna i praktiken släpper tanken på svenska kärnvapen 1962 rycks som en konsekvens av detta en rad grundstenar för denna doktrin undan. Resultatet blir en situation där en ny doktrin, baserad på andra antaganden om krigsnivåer, hotbilder och försvarsprinciper, gradvis byggs upp.

Frågan om förklaringar till doktrinförändring är därför direkt knuten till inställningen till svenska kärnvapen och vad som styrde denna. I den avslutande delen av undersökningen har jag tagit upp denna kärnvapnens roll av förändringsfaktor mot bakgrund av olika antaganden om vilka faktorer och nivåer som är bestämmande i den försvarspolitiska beslutsprocessen och olika metoder att pröva dessa antaganden. Det första antagandet är det rationalistiska, att doktrinen kan betraktas som ett styrinstrument och formuleras genom en mer eller mindre framgångsrik rationell avvägning mellan mål och medel. Det andra antagandet är det organisatoriska, att doktrinen i själva verket styrs av en reell beslutsprocess där olika aktörer i konflikt med varandra försöker uppnå sina respektive mål. Det tredje antagandet, som kan betraktas som en vidareutveckling av det andra, är det strukturella, att formulerandet av doktrinen bestäms av de ramar som utvecklingen inom försvarssektorn själv skapar och som avgör aktörernas handlingsmöjligheter.

Möjligheterna att pröva förklaringsvärdet i dessa olika antaganden är beroende av vilken undersökningsmetod man väljer. Jag har i tur och ordning tillämpat tre olika metoder som skiljer sig vad gäller frågeställningar och material. Den första metoden är en fortsättning på den textanalys som tillämpats i undersökningen av själva doktrinen. Syftet är att ur doktrintexterna få kunskap om vad som påverkat kontinuitet och förändring. Resultatet blev här huvudsakligen att begränsningar i det rationalistiska synsättets förklaringsvärde kunde visas.

Den andra metoden är att undersöka den process i vilken

doktrintexterna formuleras. Syftet är att söka klarlägga vilka icke-deklarerade och i doktrintexterna osynliga överväganden som kan ha legat bakom formulerandet av doktrinen. Det är här möjligt att pröva olika personers och grupperingars inflytande på processen. Resultatet blev här att betydande motsättningar inom försvarets högsta ledning framträdde, något som pekade på det organisatoriska synsättets betydelse för att förklara den ändrade militära attityden till kärnvapenprojektet.

Den tredje metoden är att lämna själva doktrinen och i stället se till det politiska, militära och tekniskt-industriella sammanhang som doktrinen formuleras i. Syftet är att söka få ett grepp om de faktorer som kan ha verkat bestämmande för den process där doktrinen formulerats. Här är det möjligt att på ett mer övergripande sätt ställa en rationalistisk förklaring av doktrinens försvarspolitiska funktion och försvarspolitikens karaktär mot en organisatorisk och strukturell förklaring. Resultatet blev här att betydelsen av såväl försvarets utveckling som av kärnvapenprogrammets karaktär framträdde. Kärnvapenprogrammet fick inte, delvis på grund av inriktningen på ett nytt forskningsområde, den egendynamik som hade kunnat få programmet att föras vidare genom en serie icke-beslut, så som fallet var i fråga om Viggen-projektet. Förändringar i försvarsgrenarnas och ÖB:s prioriteringar kunde därmed få ett genomslag på inställningen till kärnvapenprogrammet.

Vilka mer generella slutsatser kan då dras av dessa resultat? De olikheter som framträder i förklaringar av kärnvapenprogrammets initieringsfas och avveckling understryker att det inte är meningsfullt att ställa upp något allmängiltigt mönster för doktrinförändring. Varje förändringssituation framstår som unik därför att den relativa betydelsen av en rad olika faktorer som yttre förutsättningar, militära intressen, inrikespolitik och tekniska, industriella och ekonomiska förutsättningar i så stor utsträckning skiftar från en fråga och en period till en annan.

Doktrinen framstår emellertid som en långt ifrån betydelselös företeelse, även om denna betydelse kan vara svår att fastställa entydigt. Doktrinen säger något väsentligt om den bakomliggande verkligheten men kan inte tolkas direkt, som en utsaga om denna verklighet, utan som en del av verkligheten som bara kan förstås i sitt sammanhang.

Av detta följer att det inte framstår som meningsfullt att betrakta doktrinen som det slags styrmedel som ett rationalistiskt synsätt utgår från. Samtidigt framstår det inte heller som menings-

fullt att genomgående betrakta doktrinen som en samling tomma fraser utan några reella styreffekter. Doktrinen är en produkt av en omgivning men också ett tankesystem som i sin tur påverkar denna omgivning. Doktrinen kan på detta sätt inneha flera olika funktioner parallellt med varandra och återspeglar därmed komplexiteten och svårförutsägbarheten i den försvarspolitiska beslutsprocessen. Den grundläggande kritiken mot den rationalistiska planeringstänkandet inom försvarssektorn och dess syn på doktrinen är att man har en övertro på möjligheterna att styra stora organisationer, bemästra intressepolitik och styra den tekniska forsknings- och utvecklingsprocessen och dess konsekvenser. Den försvarspolitiska beslutsprocessen framstår helt enkelt som långt mer mångfacetterad än vad rationalismen anger. Det är därför svårt att se hur ett formellt planeringssystem, som utgår från rationalismens föreställning om doktrinen som ett styrmedel, skulle kunna lösa problemet hur den rationella försvarspolitiken skall bli möjlig.

Denna undersökning av den svenska försvarsdoktrinen kan förhoppningsvis, med alla de begränsningar den är behäftad med, fungera som en utgångspunkt för både vetenskapliga och försvarspolitiska reflexioner. Här finns således en rad problemområden och frågeställningar som jag endast snuddat vid eller behandlat översiktligt och där det borde vara både värdefullt och vetenskapligt givande med fortsatt forskning. Vad som särskilt slagit mig är två aspekter på efterkrigstidens försvarspolitik. Den första är det svenska kärnvapenprogrammet, som jag i ganska stor utsträckning kommit att beröra här. Kärnvapenprogrammet, dess uppkomst, utveckling och nedläggning, är en uppgift för historisk grundforskning som är av central betydelse för historieskrivningen om efterkrigstiden genom att denna fråga inte bara var försvarspolitisk utan intimt sammanflätad med forskningspolitik, industripolitik och energipolitik. Huvuddelen av det intressanta källmaterialet som berör kärnvapenprogrammet är självfallet sekretessbelagt. Dock menar jag att man, med hänvisning till ingångna avtal och den konsekventa svenska linjen i kärnvapenfrågor sedan slutet av 60-talet, med fog kan hävda att dessa frågor inte längre är av betydelse för rikets säkerhet och att skälet till sekretessen därmed bortfallit. En seriös och grundlig historieskrivning kan också ses som en av garanterna för att kärnvapenfrågan aldrig ånyo aktualiseras i svensk politik och stöds med en förvanskad bild av det historiska förloppet.

Den andra aspekt av efterkrigstidens försvarspolitik som jag vill fästa uppmärksamheten på är de svenska relationerna med västmakterna. Frågan har endast flyktigt berörts i denna undersökning i samband med resonemangen om västlig militär hjälp i händelse av ett angrepp. Frågan gäller dock i långt högre grad det faktiska agerandet från t ex myndigheter, företag och politiker än den officiella politiken. Här handlar det alltså om den praxis som finns bakom deklARATIONERNA och graden av överensstämmelse.



Den allmänna uppfattningen, också bland beslutsfattare, förefaller på denna punkt i mycket hög grad vara påverkad av den officiella politiken. Bristen på historieskrivning har på denna punkt skapat en blindhet som inte torde sakna betydelse för den förvirring som präglat debatten i samband med de säkerhetspolitiska problem som uppkommit under början av 80-talet.

Frågan om relationerna med västmakterna ingår i ett större problemkomplex och en mer vittomfattande forskningsuppgift. Sverige har, till skillnad från våra nordiska grannländer, praktiskt taget ingen historisk forskning om utrikes- och försvarspolitiska frågor under perioden efter 1945. I både Danmark och Norge har arkiven från de viktiga åren under slutet av 40-talet blivit tillgängliga för forskning, och en rad ambitiösa undersökningar har genomförts eller är inledda.<sup>1</sup> För Sveriges vidkommande gäller fortfarande den gräns vid 1945 som utstakades när projektet "Sverige under andra världskriget" (SUAV) fick tillgång till huvuddelen av det statliga arkivmaterialet från krigsåren. Tydligen finns det ett starkt politiskt intresse att bibehålla sekretessen framför allt beträffande material av utrikespolitisk relevans. Men det går inte heller att bortse från att det bland svenska forskare knappast funnits något större intresse att aktivera efterkrigstidens frågeställningar för att på så sätt skapa ett klimat för en mer liberal och till övriga nordiska länder bättre anpassad hållning i sekretessfrågorna.

---

<sup>1</sup> Se "Den kolde krig og de nordiske lande" rapporter til den XIX nordiska historikerkongres, Odense 1984, Bind II

## English summary

This study is concerned with the elements of continuity and change in the officially declared Swedish defence doctrine from the end of the Second World War to the early eighties. The defence doctrine is here defined as a set of perceptions about international relations, perceptions of possible threats against national security and strategic guidelines for defence. The doctrine is hence made up by theoretical elements and practical, political elements, where the latter are assumed to be based on the former.

This doctrine is explicitly formulated in a series of official documents appearing in conjuncture with parliamentary decision, especially in the long-term decisions, on the defence allowances. The study deals with two main questions about the defence doctrine. The first concerns the structure of the doctrine and the element of continuity and/or change in perceptions and guidelines. The second question is how this pattern of continuity and/or change can be explained against the background of different assumptions about the role of the declared doctrine in the decision-making process dealing with the development of the Swedish defence.

Only a few scientific studies have concerned themselves with Swedish defence policy in the post-war era, while the period up to 1945 has been the subject of considerable research. From the point of view of research strategy it therefore seems motivated to make a comparatively broad study, covering one important aspect of the defence policy over the entire post-war period.

The conclusion from the first part of the study is that the over-all structure of the defence doctrine, what can be called the general principles, has remained unchanged during the period. Sweden remained non-aligned, basing this policy on deterrence with a comparatively strong small power defence. The significance of these general principles did however undergo consider-

able, although gradual, changes. While the changes were never explicitly stated in the documents, they anyway affected a number of key elements. During the period from 1957 to 1968 a doctrine of unlimited defence goals was replaced by a doctrine of clearly limited defence goals. The general principles remained unchanged, but in reality they had got another meaning.

The original doctrine was heavily influenced by the Swedish experiences during the Second World War and according to this doctrine the defence efforts were dimensioned to meet all possible threats using all possible means of defence. After the change the doctrine was instead focused on the limitations in the threats and in the possibility of a small nation to defend herself. This doctrine was instead influenced by the concept of limited wars and the nuclear deterrence between the super powers.

Central to this change appears to be nuclear weapons and the Swedish attitude towards them. In the doctrine of unlimited defence it was obvious that the threat from nuclear weapons had to be countered with changes in the defence planning both concerning the military forces and civil defence. In the mid-fifties large scale evacuation plans were prepared for all major Swedish cities and the armed forces began a far reaching adaption to a perceived nuclear battlefield. The doctrine of unlimited defence also meant that it was a logical step to investigate the possibilities for Sweden to develop nuclear weapons.

This question concerning the development of nuclear weapons appears to be the most important factor for the change in the defence doctrine. In the mid-fifties the nuclear weapons began to be a very controversial issue in Swedish politics and public opinion, with heavily entrenched standpoints developing both among the proponents and the opponents. In arguing for the nuclear weapons program, the proponents had to stress the connection between the threat from nuclear attacks in case of war and the need for Swedish weapons. When the nuclear weapons program became impossible to carry out due to technical problems, political resistance and changing attitudes in the High Command, the change in the doctrine became virtually inevitable. During the sixties a new and comprehensive doctrine, based on the assumption of non-nuclear threats, was gradually established.

In the second part of the study the perspective is changed from the doctrine itself to the question of why this change appeared and what conclusions to be drawn about the role of the declared doctrine. Three different methods are employed in this attempt,

based on different assumptions about the role of the declared doctrine and the factors creating changes in it.

The first method is to use the documents in which the doctrine is formulated. This method is first of all valid to test the relevance of a rationalistic perspective on the doctrine. According to this perspective the doctrine is an instrument for rational guidance of the defence policy and is changed in accordance with an analysis of goals and means and changing premisses. This is the official perspective on the shaping of defence doctrines and policy. The method based on textual analysis gives a limited result when applied to the change in the attitude to nuclear weapons in the Swedish doctrine. Many of the texts have an obvious legitimatizing character which indicates that other factors than over-all rationality have been decisive. This method cannot, however, say anything about the closer nature of these factors.

The second method is to look into the bureaucratic process of which the texts are an output. With this method it becomes possible to see how different actors influenced the statements made in the texts. In this way it becomes possible to test the relevance of an organizational perspective according to which the doctrine is not formulated by over-all rationality, but through a process of conflict where a number of sub-actors are trying to attain their respective goals. This method gives some concrete results, since it becomes possible to discover an important rift in the High Command in the early sixties over the issue of nuclear weapons; the Airforce, the former proponent of the program, turned against it. The limitations of this method is that it cannot be used to explain the context in which the actors must be seen and the factors influencing their standpoints.

The third method is to map this environment, in which the doctrine and its formulation is only one element. Here it becomes possible to discuss a structural perspective, where the actors are determined by the nature of the over-all defence decision-making process in which they exist. This method gives some important results as to why the nuclear weapons program did not develop the inherent dynamics that characterize many other defence programs and why the Airforce, with sagging funds and rising development and procurement costs for their combat aircraft, lost the organizational interest in the nuclear weapons program.

It is hardly possible to give a comprehensive explanation for the change in the Swedish defence doctrine at this stage of research of post-war defence policy. Far more detailed studies are



needed on the nuclear weapons program itself, on the parliamentary decision-making and on military planning and strategy. All this, however, can only be carried out if the attitude regarding declassification of the state archives becomes more liberal and if researchers in history and political science begins to deal with the Swedish defence policy in the post-war era.

# Käll- och litteraturförteckning

## Otryckta källor

”Kungl Maj:ts direktiv vad gäller skyddsforskning” 22/7 1960

### *Krigsarkivet*

Försvarsstaben sektion IV F II d volym 7—11 1961—62 PM och arbetshandlingar

## Tryckta källor

### *Kungl Maj:ts/regeringens propositioner*

Kungl Maj:ts/Regeringens propositioner i kronologisk ordning

- |          |                                                                                                        |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1948:206 | ”Angående vissa frågor rörande försvarets organisation”                                                |
| 1951:1   | Bilaga 6, fjärde huvudtiteln                                                                           |
| 1951:110 | ”Angående vissa avlönings- m fl anslag under rikstatsens fjärde huvudtitel för budgetåret 1951/52 m m” |
| 1955:1   | Bilaga 6, fjärde huvudtiteln                                                                           |
| 1956:185 | ”Förslag till lag om ändring i civilförsvarslagen den 15 juli 1944”                                    |
| 1958:110 | ”Angående vissa organisations- och anslagsfrågor rörande försvaret”                                    |
| 1959:114 | ”Angående ny organisation för civilförsvaret m m”                                                      |
| 1961:1   | Bilaga 6, fjärde huvudtiteln                                                                           |

- 1963:108 "Angående vissa anslagsfrågor m m rörande det militära försvaret under budgetåret 1963/64"
- 1964:136 "Angående anslag till flygvapnet: Anskaffning av flygmateriel m m för budgetåret 1964/65"
- 1968:110 "Angående vissa anslagsfrågor m m rörande det militära försvaret och civilförsvaret"
- 1972:75 "Angående försvarets fortsatta inriktning m m"
- 1976/77:74 "Inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling"
- 1981/82:102 "Om säkerhets- och försvarspolitikerna samt totalförsvarets fortsatta utveckling"

### *Statens offentliga utredningar m m*

#### Utredningsbetänkanden i kronologisk ordning

- "Betänkande med förslag angående försvarets organisation avgivet av 1945 års försvarskommitté 25 november 1947" SOU 1947:72
- "Utlåtande rörande de allmänna riktlinjerna för krigsmaktens fortsatta utveckling avgivet den 18 februari 1958 av 1955 års försvarsberedning" Försvarsdepartementet, Stockholm 1958
- "Försvarskostnaderna budgetåret 1961/63, Betänkande från 1960 års försvarskommitté" SOU 1960:40
- "Enhetlig ledning av krigsmakten. 1960 års försvarsutredningsbetänkande" SOU 1961:7
- "Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. Betänkande från 1962 års försvarskommitté" SOU 1963:5
- "Säkerhetspolitik och försvarsutgifter. Betänkande avgivet av 1965 års försvarsutredning" SOU 1968:10
- "Planering och programbudgetering inom försvaret. Betänkande avgivet av försvarsdepartementets programbudgeteringsgrupp" SOU 1969:25
- "Forskning för försvarssektorn. Första delbetänkande avgivet av 1969 års försvarsforskningsutredning" SOU 1972:8
- "Säkerhets- och försvarspolitikerna. Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning" SOU 1972:4

- "Forskning inom försvaret. Förslag till ny organisation för FOA, FFA, MPI och viss försvarsmedicinsk forskning. Slutbetänkande avgivet av 1969 års försvarsforskningsutredning" SOU 1972:8
- "Riksdagen och försvarsplaneringen. Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning" SOU 1972:48
- "Skyddsrum. Betänkande avgivet av 1969 års skyddsrumsutredning" SOU 1972:50
- "Säkerhetspolitiken och totalförsvaret. Betänkande avgivet av 1974 års försvarsutredning" SOU 1976:5
- "Den militära underrättelsetjänsten. Betänkande från 1974 års underrättelseutredning" SOU 1976:19
- "Totalförsvaret 1977—82. Andra delbetänkande avgivet av 1974 års försvarsutredning" SOU 1977:1
- "B3LA-beredningens rapport" Ds Fö 1977:7
- "Flygindustrikommitténs betänkande del 1" Ds Fö 1978:8
- "Vår säkerhetspolitik. Betänkande om svensk säkerhets- och försvarspolitik av 1978 års försvarskommitté" SOU 1979:42
- "Krigets lagar" SOU 1979:73
- "Säkerhetspolitiken och totalförsvaret. Betänkande från 1978 års försvarskommitté" Ds Fö 1981:1
- "Totalförsvaret 1982/87. Slutbetänkande från 1978 års försvarskommitté" Ds Fö 1981:14
- "Att möta ubåtshotet. Ubåtskränkningarna och svensk säkerhetspolitik. Betänkande av ubåtsskyddskommissionen" SOU 1983:13

### *Överbefälhavarens utredningar och planer*

#### I kronologisk ordning

- "Vårt framtida försvar — Överbefälhavarens förslag" (ÖB-47) Malmö 1947
- "ÖB skrivelse till regeringen angående förstärkning av krigsberedskapen" Kontakt med krigsmakten 1948:10—11
- "Alltjämt ett starkt försvar. ÖB-förslaget 1954" (ÖB-54) Kontakt med krigsmakten 1954:9—10
- "ÖB-utredningarna 1957" (ÖB-57) Kontakt med krigsmakten 1957:10—12



- "ÖB-62. Riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling" Försvarsstaben Stockholm 1962
- "ÖB-65. Utredning om det militära försvarets fortsatta utveckling" Försvarsstaben Stockholm 1965
- "ÖB-svaret 1967" Försvarsstaben Stockholm 1967
- "ÖB-71. Perspektivplan för krigsmakten" Försvarsstaben Stockholm 1971
- "ÖB-75. Det militära försvarets framtida utformning — perspektivplan del 2" Försvarsstaben Stockholm 1975
- "ÖB-77—82" Stencil Försvarsstaben Stockholm 1976
- "Hur skall vårt försvar se ut i framtiden? En information kring programplanen för det militära försvaret 1977/78—81/82" Försvarsstaben Stockholm 1976
- "ÖB 78—83. Programplan för det militära försvaret" Försvarsstaben Stockholm 1977
- "Försvarmakten i den svenska säkerhetspolitiken — utblick mot sekelskiftet. ÖB perspektivplan del 1" Försvarsstaben Stockholm 1979
- "ÖB-80. Perspektivplan del 2" Försvarsstaben Stockholm 1980
- "ÖB 82—87. Programplan för det militära försvaret" Försvarsstaben Stockholm 1981
- "ÖB programplan för det militära försvaret 85—90" Försvarsstaben Stockholm 1984

### *Övrigt officiellt tryck*

#### I kronologisk ordning

- "Nedskjutningen av två svenska stridsflygplan över Östersjön i juni 1952" (den s k Blåboken) Utrikesdepartementet Stockholm 1952
- "Civilförsvaret inför atomåldern" (marspromemorian) Kontakt med krigsmakten 1955:4
- "Statsutskottets utlåtande nr 97/1959"
- "Skyddsinstruktion för krigsmakten" (Skydds I K) 1960 års upplaga
- "Om kriget kommer. Vägledning för Sveriges medborgare" Stockholm 1961

- "Arméreglemente del 2 — taktik" 1963 års upplaga
- "Statsutskottets utlåtande nr 132/1964"
- "Cf 65" Civilförsvarsstyrelsen 1966
- Danckwardt, J C o Hellman, S: "Svensk säkerhetspolitik — förutsättningar och inriktning" SOU 1966:56
- "Den svenska uranpolitiken" Industridepartementet Stockholm 1969
- "Svensk atomenergipolitik — Motiv och riktlinjer för statens insatser på atomenergiområdet 1947—1970" (den s k vitboken) Industridepartementet Stockholm 1970
- "Svenskt luftförsvär i framtiden enligt 1967 års luftförsvärsutredning" Karlskrona 1970
- "Alternativa framtider. Framtidsbedömningar av betydelse för svensk säkerhetspolitik och försvarsutveckling" Försvar och säkerhetspolitik Södertälje 1971
- "Förvarning — nådatid — återtagning" Försvarsdepartementet SSLP Stockholm 1974
- "Den internationella utvecklingen, perspektiv mot 1990-talet" Försvarsdepartementet SSLP Stockholm 1974
- Hellman, S: "Säkerhetspolitiskt underlag för perspektivplaneringen" Försvarsdepartementet SSLP Stockholm 1974
- "Militärpolitik och stridskrafter" Försvarsstaben 1975
- "Överraskande angrepp" Försvarsdepartementet SSLP Stockholm 1975
- "Påtryckningar och hot" Försvarsdepartementet SSLP Stockholm 1975
- "Skyddsreglemente för försvarsmakten, Grunder" (Skydds R F Grunder) 1978 år utgåva
- "Nord-Syd ett säkerhetspolitiskt perspektiv" Försvarsstaben SSLP Stockholm 1978
- "Välgval inför framtiden, civilförsvaret 1982/92 Perspektivplan del 2 i sammandrag" Civilförsvarsstyrelsen Karlstad 1980
- "Remissynpunkter på 1978 års försvarskommittés betänkande Säkerhetspolitiken och totalförsvaret" Ds Fö 1981:16
- "Svensk försvarsindustri. Struktur, kompetens och utvecklingsbetingelser" Sektionen för samhällsekonomi Försvarets forskningsanstalt Stockholm 1982
- "Arméreglemente del 2 — AR 2 Taktik" 1982 års upplaga

## *Partimaterial*

"Neutralitet, försvar, atomvapen" Socialdemokratiska partistyrrelsens kommitté för studium av atomvapenfrågan Stockholm 1960

## *Memoarer etc*

Lindström, U: "I regeringen. Ur min politiska dagbok 1954—1959" Stockholm 1969

— "Och regeringen satt kvar! Ur min politiska dagbok 1960—1967" Stockholm 1970

H:son Ericson, S: "Kuling längs kusten" Stockholm 1968

Ljungdahl, A: "En flygofficers minnen" Stockholm 1972

Undén, Ö: "Tankar om utrikespolitik" Stockholm 1963

— "Minnesanteckningar" Stockholm 1966

Erlander, T: "1940—49" Nacka 1973

— "1949—54" Nacka 1974

— "1955—60" Kristianstad 1976

## *Statistiska sammanställningar etc*

"SIPRI Yearbook" löpande årgångar från 1968/69 till 1984

Arkin, W m fl: "Resource Paper on the U.S. Nuclear Arsenal" Bulletin of the Atomic Scientist aug—sept 1984

"Försvarsstatistik 1984" Försvarsdepartementet Planerings- och budgetsekretariatet Stockholm 1984

## **Litteratur**

Abrahamsson, B: "Militärer, makt och politik" Stockholm 1972

Agrell, W: "Invasionsförsvar eller illusionsförsvar" Försvar i Nutid 1975:4

— "Den militära underrättelsetjänsten och informationsexplosionen" Försvar i Nutid 1977:2

— "Om kriget inte kommer — en debattbok om Sveriges framtida försvars- och säkerhetspolitik" Stockholm 1979

— "Rustningens drivkrafter — en diskussion av den militärtekniska utvecklingen" Lund 1981

- "De yttersta vapnen — om kärnvapen och kärnvapenkrig" Stockholm 1982
- "Sveriges civila säkerhet — suveränitet, stabilitet och anpassningsförmåga som samhällsmål" Stockholm 1984
- "Att planera det otänkbara — den militära verkligheten bakom terrorbalansen" i Øberg, J (red): "försvar för en kärnvapenfri värld" Stockholm 1983
- Agrell, W o Wiberg, H: "Säkerhet och nedrustning" Försvar i Nutid 1980:4—5
- Ahlmark, P: "Den svenska atomvapendebatten" Stockholm 1965
- Allison, G T: "Essence of Decision — Explaining the Cuban Missile Crisis" Boston 1971
- Andrén, N "Power-Balance and Non-Alignement" Uppsala 1967
- "Den totala säkerhetspolitiken" Stockholm 1972
- Andrén, N: "Internationell utveckling och svensk försvarsdoktrin" Försvar och säkerhetspolitik Trosa 1978
- "Säkerhetspolitik" Utrikespolitiska Institutet Stockholm 1984
- "Försvar utan kärnvapen" Försvar och säkerhetspolitik Södertälje 1971
- Andrén, N m fl: "Säkerhetspolitiska framtidsalternativ" Försvar och säkerhetspolitik Trosa 1974
- Andrén, N m fl: "Internationella rustningsbegränsningar och nationell säkerhet" Försvar och säkerhetspolitik Trosa 1979
- Andrén, N (red): "Den nordiska balansens framtid" Försvar och säkerhetspolitik Trosa 1976
- "Säkerhetspolitik i Norden" Försvar och säkerhetspolitik Uddevalla 1984
- Andrén, N o Landquist, Å: "Svensk utrikespolitik efter 1945" Stockholm 1965
- Andrén, N o Schwarz, B: "Framtidsvisioner i långsiktsplaneringen" Försvar och säkerhetspolitik Trosa 1974
- Annerstedt, J: "Makten över forskningen — om statlig forskningsorganisation och forskningsplanering i dagens Sverige" Lund 1972
- Bergquist, M: "Krig och surrogatkrig" Försvar och säkerhetspolitik Trosa 1976
- Berner, Ö: "Sovjet & Norden — Samarbete, säkerhet och konflikter under femtio år" Stockholm 1985



- Birnbaum, K.E: "Sverige och kärnvapenfrågan" Strategisk bulletin 1965:6
- Bjøl, E: "Världshistorien efter 1945" del 1—2 Stockholm 1972
- Björkman, T m fl: "Planeringens gränser — om framtidsplanering och social förändring i avancerade kapitalistiska samhällen" Lund 1975
- Björnerstedt, R: "Sverige i kärnvapenfrågan" Försvar i Nutid 1965
- Brodin, K: "Finlands säkerhetspolitiska doktrin. En innehållsanalys av Paasikivis och Kekkonens uttalanden åren 1944—1968" Utrikespolitiska institutet Stockholm 1971
- "Studiet av utrikespolitiska doktriner — Teori och två empiriska tillämpningar" Stockholm 1977
- "Säkerhetspolitisk utveckling i Norden" Försvarsdepartementet SSLP Stockholm 1978
- "Säkerhetspolitik och miljöstudier" Försvarsdepartementet SSLP Stockholm 1977
- Brown, A C: "Operation: World War III — The Secret American Plan 'Dropshot' for War with the Soviet Union 1957" London 1979
- "Både och. Det alliansfria Sveriges försvarsproblem — en militärpolitisk studie" Stockholm 1957
- Böhme, C R: "Nordisk försvarspolitik 1918—1939" Försvar i Nutid 1977:4—5
- Collins, J M: "U.S. Defence Planning — A Critique" Boulder 1982
- Cronenberg, A: "Militär intressegrupp — politik" Stockholm 1977
- "Den kolde krig og de nordiske lande" Rapport til den XIX nordiske historikerkongres Odense 1984 (även utgiven på engelska i Scandinavian Journal of History 1985)
- Dunér, B: "Autonomi: Skiss till teoretisk referensram och illustration av dess tillämpning" Utrikespolitiska Institutet Stockholm 1977
- Dunér, B m fl: "Är svensk neutralitet möjlig? Nio bidrag till en svensk fredspolitik" Stockholm 1977
- Dörfer, I: "System 37 Viggen — Arms Technology and the Domestication of Glory" Oslo 1973

- "Strategiska doktriner i väst" Försvar och säkerhetspolitik Trosa 1974
- Eek, H: "Sveriges utrikespolitik och FN som internationell organisation" Stockholm 1955
- Ehrling, I o Sjöberg, B: "Nya ledningsmetoder i försvaret" Trosa 1974
- "Elva åsikter om svensk säkerhetspolitik" Trosa 1979
- Enthoven A C o Smith, K W: "How Much is Enough? Shaping the Defence Program 1961—1969" New York 1971
- Fallows, J "National Defence" New York 1981
- Forser, T o Tjäder P A: "Tredje ståndpunkten — en debatt från det kalla krigets dagar" Kristianstad 1972
- "Fred och försvar under 60-talet Till general Nils Swedlund" Stockholm 1961
- "Fred och säkerhet — debatt och analys 1982—83" Utrikespolitiska institutet Stockholm 1983
- Friberg, M: "Maktpolitik, maktbalans och fred — en teoretisk kritik av realismen" Avdelningen för freds- och konfliktforskning Göteborgs universitet 1973
- Garris, J H: "Sweden and the Spread of Nuclear Weapons: A Study in Restraint" opubl doktorsavhandling University of California Los Angeles 1972
- Geijer, B J: "Både och, Hög insatsberedskap och segt försvar" Försvar i Nutid 1982:5
- Gemzell, C A: "Organization, Conflict and Innovation: A Study of German Naval Strategic Planning" Lund Studies in International History 4 Lund 1973
- "Generalstab och generalstabskår 1873—1973" Malmö 1973
- Goldmann, K: "Tension and Detente in Bipolar Europe" Stockholm 1974
- "Det internationella systemet — en teori och dess begränsningar" Stockholm 1978
- Grape, L o Ysander B C: "Säkerhetspolitik och försvarsplanering" Stockholm 1967
- Hackett, J: "The Third World War" London 1978
- Hart, T: "The Cognitive World of Swedish Security Elites" Stockholm 1976
- Heurlin, B: "Kernevåbenpolitik i Norden" Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalgs skriftserie København 1983

- Holmström, B: "Koreakriget i svensk debatt" Uppsala 1972
- Holmström, P o Olsson, U: "Sweden" i Ball, N o Leitenberg, M: "The Structure of the Defence Industry" Bechenham 1983
- Håstad, E: "Den svenska utrikesdebatten om FN och alliansfriheten" Stockholm 1955
- Hägg, E: "Örlogsflottan — några ord till gammal och ung om vår första försvarslinje" Stockholm 1910
- Jennergren, C G: "Försvarets miljöstudier" Försvar i Nutid 1970:4
- Jervas, G: "Teorier om uppkomsten av konflikter och krig" Ds Fö 1975:4
- Kaldor, M: "The Baroque Arsenal" London 1981
- Kaplan, F: "The Wizzards of Harmageddon" New York 1983
- Kjellgren, A: "Sverige och ytkriget — randstatens försvarsproblem i atomåldern" Karlskrona 1959
- Krass, A: "The Evolution of Military Technology and Deterrence Strategy" SIPRI Yearbook 1981
- Kuhn, T: "De vetenskapliga revolutionernas struktur" Karlshamn 1981
- "Kärnvapenproblem i Västeuropa" Utrikespolitiska Institutet Säkerhetspolitiska Studier 2 Stockholm 1964
- Lidén, A: "Security and Recognition — A Study of Change in Israels Official Doctrine 1967—1974" Lund Political Studies 29 Lund 1980
- Lider, J: "Facing the Change 1945—1949" Essays on British Military Thought 1 Utrikespolitiska Institutet Stockholm 1980
- "Towards a Nuclear Doctrine — the 1950s" Essays on British Military Thought 2 Utrikespolitiska Institutet Stockholm 1981
- "Military Thought of a Medium Power, 1960s and Afterwards" Essays on British Military Thought 3 Utrikespolitiska Institutet Stockholm 1983
- Lindblad, H: "Leve dödspatrullen — eller berättelsen om hur besparingar på över 100 miljoner om året stoppades genom bypolitik" Försvar i Nutid 1983:3—4
- Lindkvist, K: "Program och parti — principprogram och partiideologi inom den kommunistiska rörelsen i Sverige 1917—72" Lund 1982
- Lundberg, F: "Det våras för atombomben. Sambandet kärnvapen — kärnkraft" Värnamo 1981

- Lundestad, G: "Scandinavia, US and the Cold War" Oslo 1980
- Lundgren, L J o Thelander, J: "Upptäckt och etablering av miljöproblem" Naturresurs- och miljökommittén bakgrundsrapport nr 12 Stockholm 1983
- Midgaard, K: "Spill- og forhandlingsteoretiske perspektiver i konfliktsstudiet" i "Forskningskonferanse om freds- og konfliktforskning" utgiven av Norges Almenvitenskaplige Forskningsråd Oslo 1982
- Myrdal, M: "Kuba-krisen" Studier för 1965 års försvarsutredning Försvarsdepartementet Stockholm 1967
- "Nej till svenska atomvapen" Stockholm 1959
- Nordquist, K Å: "Argument för en hotbild" Institutionen för freds- och konfliktforskning Uppsala universitet 1979
- Olsson, U: "The Creation of a Moredn Arms Industry. Sweden 1939—1974" Göteborg 1977
- Olsson, Å: "Anpassning eller förnyelse? Om arbetarrörelsen och den tekniska utvecklingen under efterkrigstiden
- "Opinion och opinionsbildning som historiska forskningsobjekt" Föredrag vid Nordiska fackkongressen för historisk metodlära 1967. Studier i Historisk Metod III Uppsala 1968
- Rappoport, A (red): "Clausewitz — On War" London 1968
- Reinhardt, G C o Kintner, W R: "Atomvapnen och landkriget" Militärlitteraturföreningen Stockholm 1955
- Rhenman, E (red): "Det svenska atomarbetet" Stockholm 1958
- Risling, A o Nelson, B: "Armén vid skiljevägen — kan stora byråkratier förnya sig själva?" Stockholm 1982
- Rose, J P "The Evolution of U.S. Army Nuclear Doctrine 1945—1980" Boulder 1980
- Rystad, G: "Prisoners of the Past? The Munich Syndrome and Makers of American Foreign Policy in the Cold War Era" Lund 1982
- Sandberg, Å: "En fråga om makt. Demokratisk planering och förändringsstrategier i organisationer och samhälle" Falköping 1975
- "En fråga om metod. Alternativt perspektiv på långsiktspolering och framtidsstudier" Falköping 1975
- Senghaas, D: "Rüstung und Militarismus" Frankfurt 1972
- Skogmar, G: "Atompolitik — sambandet mellan militärt och



- civilt utnyttjande av atomenergin i amerikansk utrikespolitik 1945—1973” Lund Political Studies 27 Malmö 1979
- Sköld, N: ”Försvarspolitik för 70- och 80-talet” Försvar i Nutid 1973:2
- ”Värnplikt och folkförsvar” Försvar i Nutid 1974:1
- Sköld, P E (red): ”Svenska atomvapen?” Stockholm 1959
- Sokolovskij, V D: ”Military Strategy” New York 1963
- ”Sovjetunionens säkerhetspolitiska problematik” En gruppstudie från Utrikespolitiska Institutet, Säkerhetspolitiska studier nr 1 Stockholm 1963
- Steinberg, J: ”Tirpitz and the Birth of the German Battle Fleet: Yesterdays Deterrent” London 1968
- Stevrin, P: ”Den samhällsstyrda forskningen: En samhällsorganisatorisk studie av den sektoriella forskningspolitikens framväxt och tillämpning i Sverige” Stockholm 1978
- ”Svenska kärnvapenproblem” Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1965
- v Sydow, B: ”Kan vi lita på politikerna? Offentlig och intern politik i socialdemokratins ledning 1955—60” Kristianstad 1978
- ”Tactical Nuclear Weapons — European Perspectives” SIPRI London 1978
- Thurén, T: ”Kallt krig och fredlig samexistens: Stormaktspolitiken 1945—80 Solna 1981
- Thunborg, A: ”Doktrinutveckling och försvarsekonomi” Försvar i Nutid 1973:3
- Uhlin, Å: ”Februarikrisen 1942” Uddevalla 1972
- Utsuno, H: ”CFF och enigheten om försvaret” Försvar i Nutid 1981:6
- Wallin, L: ”Doktrin, teknik och framtida krig” Försvar och säkerhetspolitik Trosa 1979
- Wallin, L B: ”Strategiska kärnvapen” Försvar och säkerhetspolitik Uddevalla 1984
- Wiberg, H: ”Konfliktteori och fredsforskning” Stockholm 1976
- ”Krig, rustningar och säkerhetspolitik” Malmö 1982
- Wieslander, H: ”I nedrustningens tecken — intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan 1918—1925” Lund 1966
- Winde, P: ”Hur Sverige styres — centralförvaltningen och statens budget” Falköping 1968

- Wittrock, B: "Möjligheter och gränser — framtidsstudier i politik och planering" Falköping 1980
- Wittrock, B o Lindström S: "De stora programmens tid — forskning och energi i svensk politik" Stockholm 1984
- Wängborg, M: "Militär doktrin och politik i Sovjetunionen" Försvar och säkerhetspolitik Trosa 1974
- Åkerman, N: "On the Doctrine of Limited War" Lund 1972
- Åkerman, N (red): "Sverige och kärnvapenfrågan — en debattschrift utgiven av Sveriges Socialdemokratiska Studentförbund" Arboga 1964
- "Öst och väst och vi" Stockholm 1957
- Östling, S E: "Kärnvapenspridning — en debattstudie" Försvarsdepartementet SSLP Stockholm 1977

### **Tidskriftsartiklar, tidningsartiklar**

- Agrell, W: "Sovjet Baltic Strategy and the Swedish Submarine Crisis" Cooperation and Conflict XVIII 1983
- Almgren, C E: "Atomvapnen och invasionsförsvaret" Ny Militär Tidskrift 1956:1
- Arménytt 1984:5
- Bojerud, S: "Krigserfarenheter, försvarsekonomi och marint ny-tänkande — Lätt flotta 1945—1963" Militärhistorisk tidskrift 1984
- Cronenberg, A: "Polen i svensk militärpolitisk bedömning 1930—36" Aktuellt och historiskt 1973
- Dagens Nyheter 1949-02-08
- Dagens Nyheter 1981-12-04
- Dunér, B: "Tankar om det tänkbara" Internationella Studier 1981:4
- Erikson, K E o Skodvin, M: "Storbritannia, Nato og et nordiskt forbund" Internatsjonal politik 1981:3
- Frithiofsson, K: "Säkerhetspolitiska perspektiv på frågan om svenska kärnvapen" Kungl Krigsvetenskapsakademiens tidskrift 1966
- Gleditsch, N P: "Rovgriske ørner stirrer mot Norden" Militærkritisk magasin Forsvar 1984:13—14

- Hermerén, G: "Begreppet konstnärlig påverkan" Filosofiska Institutionen, Lunds universitet 1966
- Huldt, B: "Svenska ansträngningar för nedrustning och försvar från tjugotal till åttiotial" Internationella studier 1983:6
- Kontakt med krigsmakten årgångarna 1945 — 1958
- Kurth, J: "Aerospace Production Lines and American Defence Spending" i Rosen, S: "Testing the Theory of the Military-Industrial Complex" Massachusetts 1973
- Lambelet, J C: "A Numerical Model of the Anglo-German Dreadnought Race" Peace Science Society Papers 1975:24
- Leitenberg, M: "USA:s 'nya' kärnvapenpolitik" Internationella Studier 1980:5
- Lundin, L E: "Säkerhetspolitik och forskning" Internationella Studier 1973: häfte A
- Lundquist, N H: "Osäkerhetens roll i försvarsplaneringen" Kungl Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift 1970:5
- Mangård, Å: "Atomvapnen och vårt försvar" Ny Militär Tidskrift 1955:12
- Meyer, S: "Soviet Theatre Nuclear Forces part I & II" Adelphi Papers 187 o 188 winter 1983/84
- Morse, J: "New Weapons Technologies: Implications for NATO" Orbis summer 1975
- Norrlid, I: "Utveckling eller utarmning: Den historiska forskningen vid skiljevägen" Scandia 1978:1
- Ny Militär Tidskrift Årgångarna 1948 — 1961
- Odén, B: "Det moderna historisk-kritiska genombrottet i svensk historisk forskning" Scandia 1975:1
- Rosenberg, D A: "A Smoking Radiating Ruin at the End of Two Hours, Documents on the American Plans for a Nuclear War with the Soviet Union 1954—55" International Security winter 1981/82
- "The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy" International Security spring 1983
- Sköld, N: "Amerikansk strategidebatt" Tiden 1961:8
- "Den tekniska utvecklingen och vårt försvar" Tiden 1954:4
- Torstendahl, R: "Historiska skolor och paradigm" Scandia 1979:2

- Turtola, M: "Samarbetet mellan generalstaberna i Sverige och Finland" Historisk tidskrift 1981
- Tägil, S: "Wegener, Raeder and the German Naval Strategy" Cooperation and Conflict 1967
- Wahlbäck, K: "Norden och blockuppdeleningen 1948—49" Internationella Studier 1973: häfte B
- "USA i Skandinavien" Internationella Studier 1976:9 o 1977:1



# Sak- och personregister

- A-20 367, 368, 369, 370  
A-38 370  
ABC-skyddsmedel 202  
Afghanistan 154  
Ag ÖB-62 320, 321, 322, 324, 325  
Ag-37 364  
Ahlmark, Per 264  
Alarmering 196  
Alliansfrihet 13, 111, 271, 278, 279  
Allison, Graham T 26, 27, 346, 347  
Almgren, Carl Eric 311, 314, 315, 321, 324, 326, 327  
Andersson, Sven 351, 358  
Andraslagsförmåga 252, 255  
Andrén, Nils 30, 278, 354  
Armén 57—59, 63, 100, 326, 347, 348, 356  
Arméns taktikreglemente 297  
Arvas, Dag 314  
Atlanten 169  
Atomenergi AB 350, 360  
Atomenergiforskning 48  
Atomklimat 315, 318  
Atomkommittén 350  
Atomtaktik 233, 317, 319  
Avspänning 61, 91, 104, 113, 115, 141, 142, 145, 149, 151—155, 158, 270, 286, 287, 305  
B3LA 68, 368—370  
Balkan 168  
BALTAP 54  
Begränsade krig 67, 133, 135—137, 171, 172, 174, 178, 180, 192, 193, 226—229, 234, 237, 239, 258, 270, 285  
Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar 357  
Bergrum 206, 207  
Bergslagsmanövern 1954 65, 204  
Berlin 131, 135, 137, 139, 150  
Berlinblockaden 62  
Bloodhound 357  
Bohman, Gösta 327  
Bonde, Thord 314, 315  
Borgerliga partier 59, 65  
Brodin, Katarina 20, 21, 30, 222  
Carter, Jimmy 153  
Catalinaaffären 54  
Centerpartiet 66  
Centralförsvarsprincipen 56  
Chefen för flygvapnet 212  
Chrusjtjev, Nikita 301  
Civila kärnenergiprogrammet 320  
Civilförsvar 148, 200, 201, 206, 208, 219, 224, 225, 229, 231, 232, 238, 245—250, 257—260, 266  
Civilförsvarsplan 1965 247, 248, 249  
Civilförsvarsprop 1945 206  
Civilförsvarsstyrelsen 71, 73, 212, 256

|                                    |                         |                                    |                        |
|------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|------------------------|
| Civilförvarsutredn 1945            | 76,                     | Flexible response                  | 50, 244, 252,          |
| 206                                |                         | 264                                |                        |
| Civilförvarsutredn 1953            | 76,                     | Flottan                            | 34, 57—64, 97, 100,    |
| 207, 208, 210, 213, 224, 229, 232, |                         | 307, 356                           |                        |
| 266                                |                         | Flygindustrikommittén              | 369                    |
| Civilmotstånd                      | 103                     | Flygmaterielberedningen            |                        |
| Cordon sanitaire                   | 58                      | 1964                               | 365                    |
| Cronenberg, Arvid                  | 30                      | Flygmaterielförvaltning-           |                        |
|                                    |                         | en                                 | 364                    |
| Danmark                            | 53—55, 60, 88, 89,      | Flygplan—36                        | 356                    |
| 168, 173, 296                      |                         | Flygvapnet                         | 34, 58, 61, 63, 65,    |
| Den nordiska balansen              | 142                     | 67, 70, 97, 100, 307, 320, 323,    |                        |
| Den radikala rationalis-           |                         | 325, 326, 328, 348, 356, 364, 366, |                        |
| men                                | 333, 335, 336, 339, 341 | 370                                |                        |
| Den svenska linjen                 | 350, 351                | FN                                 | 87, 111, 141, 157, 351 |
| Departementsreformen               |                         | FOA                                | 65, 71, 148, 196, 197, |
| 1965                               | 334                     | 223, 235, 282, 312, 313, 315, 320, |                        |
| Det lagoma hotets prin-            |                         | 323, 332, 349—353, 359             |                        |
| cip                                | 118, 182, 183, 267      | Folkhemmet                         | 103                    |
| Det stora språngets prin-          |                         | Folkpartiet                        | 66                     |
| cip                                | 187, 191                | Forskningsreaktor R 1              | 350                    |
| Det strukturella synsättet         | 28                      | Fortsättningskriget                | 300                    |
| Deutsch, Karl                      | 338                     | Frankrike                          | 70, 139                |
| Dulles, John Foster                | 217                     | Fredsforskning                     | 15, 17                 |
| Dörfer, Ingemar                    | 30, 40, 345,            | Fredsorganisation                  | 58                     |
| 364, 366, 367                      |                         | Fälldin, Thorbjörn                 | 114                    |
| Edén, Nils                         | 58                      | Försvarsberedning 1955             | 65,                    |
| Eisenhower, Dwight D               | 217,                    | 129, 214, 223                      |                        |
| 300                                |                         | Försvarsbeslut 1925                | 58, 59                 |
| Ekonomisk krigsföring              | 109                     | Försvarsbeslut 1936                | 59                     |
| Ekonomiska försvaret               | 148                     | Försvarsbeslut 1942                | 61, 156                |
| Ellul, Jaques                      | 342                     | Försvarsbeslut 1948                | 62, 63, 72,            |
| Engelska kanalen                   | 168                     | 75, 76, 96, 97, 176, 185, 200      |                        |
| Ericson, Stig H:son                | 349                     | Försvarsbeslut 1958                | 64, 65, 72,            |
| Erlander, Tage                     | 325, 358, 359           | 75, 130, 185, 223, 349, 365, 370   |                        |
| ESK-avtalet                        | 116                     | Försvarsbeslut 1961                | 66, 186, 268           |
| F-båtsargument                     | 219                     | Försvarsbeslut 1963                | 66, 72, 75,            |
| F-båtsstriden                      | 57                      | 136, 161, 169, 175, 177, 180, 238  |                        |
| Fehrm, Martin                      | 326, 349                | Försvarsbeslut 1968                | 66, 72, 75,            |
| Femtekolonn                        | 61                      | 148, 160, 174, 177, 192, 244, 250, |                        |
| Finland                            | 52, 55, 58, 62, 167,    | 257, 268                           |                        |
| 168, 177, 178, 296                 |                         | Försvarsbeslut 1972                | 68, 72, 73,            |
| Finska vinterkriget                | 92                      | 147, 111, 115, 149, 151, 152, 155, |                        |
|                                    |                         | 160, 251, 257, 268, 305            |                        |
|                                    |                         | Försvarsbeslut 1977                | 68, 75,                |
|                                    |                         | 102, 114, 155, 254                 |                        |

- Försvarsbeslut 1982 68, 75,  
 188, 283  
 Försvarsdepartementet 334,  
 366  
 Försvarskommission 1930 59,  
 62, 72  
 Försvarskommittén 1945 61,  
 62, 72, 75, 95, 96, 99, 127, 153,  
 197  
 Försvarskommittén 1949 75  
 Försvarskommittén 1960 75,  
 129, 130, 132—135, 159, 169,  
 225  
 Försvarskommittén 1962 75,  
 135—137, 143, 187, 238  
 Försvarskommittén 1963 320  
 Försvarskommittén 1978 72,  
 75, 104, 153, 171, 174, 175, 188,  
 255, 259  
 Försvarsrevision 58  
 Försvarsstaben 59, 72, 160,  
 303, 310, 311, 314, 317, 348, 349,  
 357  
 Försvarsutredning 1925 68, 92  
 Försvarsutredning 1965 67,  
 75, 142, 143, 146, 148, 150, 175,  
 177, 180, 187, 242, 243, 247, 251,  
 253, 263  
 Försvarsutredning 1970 75,  
 150, 159, 170, 171, 175, 178, 251,  
 253, 255, 257, 258, 263, 268, 281,  
 306  
 Försvarsutredning 1974 15,  
 75, 101—105, 109, 110, 112, 116,  
 152—154, 159, 170, 171, 175,  
 178, 255, 259, 281, 306, 341, 368  
  
 Gardemoen 53  
 Genèvekonferensen 138  
 Genèvekonventionen 259  
 Goldmann, Kjell 69  
 GOLF-ubåt 49  
 Gotland 170, 185  
 Grönland 52, 168  
 Göransson, Curt 311, 349  
 Göteborg 208  
  
 Handlingsfrihet 293, 312, 326  
 Handlingsfrihetslinje 293, 312  
 Hansson, Per Albin 83  
 Hermerén, Göran 299  
 Hjälp västerifrån 63, 93, 175,  
 176, 186, 286  
 Hjärne, Harald 83  
 Honeywell 332  
 Härordning 1901 56, 71  
 Högerpartiet 65, 70  
  
 IBM 7090 353  
 Icke-spridningsavtal 66, 251  
 Indien 135  
 Intentionshotbild 182  
 Interdependence 281  
 Interdependens-teori 152  
 Invasion 91, 92, 197, 200, 217,  
 218, 228, 231, 232, 235  
 Invasionsförsvar 68, 187, 188,  
 219, 232—234, 240, 251, 363  
 Irak 153  
 Iran 153  
 Island 52, 168  
 Isolerat angrepp 110, 176,  
 178, 318  
  
 Japan 91, 129, 196  
 JAS 70, 370  
 Jung, Helge 86, 87  
  
 Kalla kriget 48, 56, 127, 128,  
 154  
 Kapacitetshotbild 182  
 Karlsborgs fästning 36  
 Kategoriklyvning 58  
 Keflavik 52  
 Kennedy, John 50, 302, 303  
 Kina 133, 143  
 Kissinger, Henry 303  
 Kola-halvön 105  
 Konfliktsforskning 15, 17  
 Kongo 130  
 Konstruktionsforskning 66,  
 221, 352  
 Koreakriget 63, 141

- Krass, Allen 343  
 Krigsarkivet 311  
 Krigsmaktens miljöutr 148  
 Kryssningsmissiler 55, 172, 256  
 Kubakrisen 27, 40, 104, 135, 139, 144, 157, 159, 264  
 Kuhn, Thomas 294, 295  
 Kupanfall 177, 243  
 Kurth, J 361  
 Kärnvapenfrågan 64—66  
 Kärnvapenklubben 307  
 Kärnvapenspridning 143  
  
 Laddningsforskning 358  
 Lange, Gunnar 351  
 Lansén (A32) 355  
 Libanon 130  
 Lindemalm, Åke 314, 315  
 Lindström, Stefan 333, 337  
 Lindström, Ulla 317, 321, 349, 351, 359  
 Lokala krig 127, 128, 131, 139, 140, 141, 145, 174, 177  
 Luftförsvar 218, 219  
 ”Luftförsvarets kris” 232  
 Luftförsvarskrig 246, 266  
 Luftförsvarsutredning 1967 20  
 Lundquist, Nils 335  
 Långsiktsplanering 73, 116, 128, 156, 282, 332, 334, 341  
 Magnusson, Torsten 349  
 Malmö 208  
 Mangård, Å 325, 327  
 Marginaldoktrinen 100, 113  
 Marginaleffektsteorin 57, 60, 113, 116, 167, 174—176, 181, 234, 239, 270, 286  
 Marinen 34, 57—64, 97, 100, 307, 356  
 Markmålsutredningen 357  
 Marshallplanen 96  
 Marspromemorian 76, 198—201, 205—213, 217, 229, 249, 266  
 Marviken 360, 361  
 Massiv vedergällning 217  
 McNamara, Robert 303, 332  
 Medeldistanskärnvapen 154, 157, 256  
 Mellersta Östern 105, 128, 141, 153, 155, 168  
 MFR-förhandlingarna 151  
 Militära-industriella komplexet i USA 341  
 Militärledningen 33, 65, 349, 364  
 Miljöpolitik 22  
 Minikärnvapen 255  
 Missile Gap 227  
 Moderata samlingspartiet 70  
 Mohlin, A 321  
 Murmanskbasen 170, 171  
 Muskö-basen 238, 297, 298  
 Myrdal, Alva 259  
  
 Nationernas Förbund 58  
 NATO 54, 107, 139, 168, 170, 171, 244, 252, 255, 256, 263  
 NATO-anslutning, svensk 63  
 Neutralitetspolitik 70, 93, 94, 101  
 Neutronvapen 50, 255  
 New Look 300  
 Nilsson, Torsten 325  
 Nivåteorin 146  
 Nomenklaturen 340  
 NORAD 232  
 Nord-syd problematiken 103  
 Nordatlanten 55, 107, 171  
 Norden 52, 105, 112, 120, 142, 150, 167—174, 180, 181, 285, 286  
 Nordenskiöld, Bengt 65, 301, 328, 347, 348, 356  
 Nordisk kärnvapenfri zon 256  
 Nordiska balansen 112, 180, 181  
 Nordkalotten 54, 105, 169—171  
 Norén, Stig 321, 323



Norge 53—55, 60, 88, 89,  
 168—173, 177, 296, 360  
 Normandie 91  
 Norra marinen 54, 171  
 Norska havet 55  
 Nothinska utredningen 63  
 Novaja Zemlja 267, 357  
 Ny Militär Tidskrift 30, 59,  
 300  
 Nådatid 60  
  
 Offensivt luftförsvar 200, 201,  
 219  
 Oljekrisen 1973 111  
 Om kriget kommer 184, 209  
 Operationsanalys 331, 332  
  
 Palme, Olof 358  
 Paradigm 21, 28, 29, 39, 231,  
 293—295, 299  
 Parisfreden 62  
 Plutonium 320, 350, 352, 359,  
 360  
 Plutoniumladdning 48  
 Polarissmissiler 54  
 Polen 58, 174  
 Pragkuppen 62  
 Pratt & Whitney 364  
 Prawitz, Jan 352, 353  
 Priskompensationssystem 114  
 Programbudgetering 282, 332,  
 333, 334, 338  
 Proposition 1948 75, 76, 96,  
 97, 176  
 Proposition 1951 76  
 Proposition 1956 76, 212  
 Proposition 1959 76, 224, 266  
 Provstopp 225, 226  
 Provstoppsavtalet 138, 251  
  
 R 3, Ågesta 359  
 R 4, Marviken 360, 361  
 Ranstad 320, 360  
 Rapp, Torsten 314, 315, 317,  
 326  
 Realistiska skolan 280, 282

Royal Airforce 300  
 Ryssland 174, 178  
 Rystad, Göran 294, 295  
  
 SAAB 362, 363, 364, 366  
 SALT 50, 149, 150, 153—155  
 Samlingsregeringen 62  
 Sandberg, Åke 333, 339  
 Sekretariatet för säkerhetspolitik  
 och långsiktsplanering 148  
 Sinai 130  
 SK-2 370  
 SK-60 367, 368, 369  
 Skandinavien 64, 88  
 Skandinaviskt försvarsför-  
 bund 32, 52, 62, 279  
 Skyddsforskning 66, 221, 312,  
 346, 352, 358, 359  
 SkyddsReglemente för försvars-  
 makten 298  
 Skyddsrum 90, 196, 197, 201,  
 206, 207, 247, 248, 250, 258  
 Sköld, Nils 14, 303  
 Sköld, Per Edvin 33, 45, 82,  
 351, 359  
 Snabba reaktorer 351  
 Snabbutrymning 206  
 Socialdemokraterna 59, 65,  
 66, 70, 312, 325, 351, 352, 357  
 Socialdemokratiska atomvapen-  
 kommittén 66, 226, 358  
 Sola 53  
 Sovjetunionen 22, 48—55,  
 58—64, 87, 88, 93, 96, 103, 126,  
 127, 133, 135, 150, 153, 155, 157,  
 168—172, 174, 177, 178  
 Spelteori 26  
 Staafska försvarsberedning-  
 en 57  
 Statsutskottet 225  
 Statsverksprop 1955 204  
 Statsverksprop 1961 131  
 Stevrin, Peter 338  
 Stockholm 88, 208, 212  
 Storanfall 108  
 Storbritannien 70, 88, 301

- Strategic Air Command,  
     SAC 48, 50, 52, 53  
 STRIL 231  
 Studsvik 360  
 Styrande angreppsfall 73,  
     106—109, 148, 250, 251, 254,  
     257, 334  
 Suezkrisen 128  
 "Svenska kärnstridsme-  
     del" 317, 320, 324  
 Swedlund, Nils 313, 314, 348,  
     349, 357  
 Sydow von, Björn 358  
 Syndromet 1925 60, 305  
 Systemanalys 333  
 Sårbarhet 112, 206  
  
 Terroranfall 198, 216, 217,  
     228, 230, 232, 240—247, 249,  
     258, 259, 266  
 Terrorbalansen 132, 135, 138,  
     143, 145, 242, 252, 315  
 Thule 52  
 Thunberg, Lage 314, 315, 325,  
     366, 367  
 Thörnell, Olof 22, 86  
 Tiden, tidskrift 303  
 Tingsten, Herbert 63, 156  
 Tjeckoslovakien 151  
 TR 80 298  
 Tre Kronor 307  
 Tredje världen 132, 135—138  
 Tröndelag 55  
 Tungt vatten 350, 353, 360  
 Tyskland 22, 52, 58—60, 70,  
     91, 128, 129, 131—135, 138, 139,  
     143, 150, 168, 174, 177  
 Tägil, Sven 299  
  
 U-137 40  
 U-235 352  
 Ubåtar 49  
 Undén, Östen 33, 358  
 Undén-planen 66  
 Ungern 128  
 Unionsupplösningen 56  
  
 Upparbetsanläggning 320  
 Uranskiffer 350  
 USA 48—55, 62—64, 88, 93,  
     96, 103, 150, 154, 155, 214, 217,  
     226, 232, 263, 295, 300—302,  
     333, 360  
 Utredningsledning (UL  
     62) 315  
 Utrikesdepartementet 71, 99,  
     148, 161  
 Utrymning 196, 201, 206—  
     214, 228, 230, 247—250, 258  
  
 V-vapen 88  
 Vakuumteorin 60, 89  
 Vegesack von, Bror 315  
 Vietnam 139, 144, 151, 259  
 Vigenprojektet 30, 33, 40, 68,  
     71, 332, 344, 348, 351, 356,  
     362—367, 371  
 Villkorslagen 312  
 Vinterkriget 178, 300  
 Vladivostokavtalet 115  
 Voennaja strategija 301  
 Volvo flygmotor 362  
 VSB-pakten 62, 168  
 Vuoksen 319  
 Världskommunismen 22  
 Värsta fallet-analys 183  
 Västeuropa 103, 135, 154  
 Vätevapen 48, 206, 214, 216,  
     218, 222, 224, 227, 228  
  
 Warszawapakten 141  
 Wiberg, Håkan 118, 182, 183,  
     187  
 Wittrock, Björn 333, 337  
  
 Ågestareaktorn 359  
 Åkerman, Nordal 19, 77  
 Åström, Sverker 129, 161  
  
 ÖB-47 75, 82, 83, 86—95, 99,  
     102, 103, 106, 110, 114, 126, 167,  
     173, 175, 176, 179, 180, 195,  
     198—201, 203, 205, 214, 220,  
     222, 224, 229, 234, 269, 270

- ÖB-54 65, 75, 127, 132, 159,  
 168, 169, 173, 175, 177, 186,  
 198—206, 214—221, 224, 229,  
 263, 306, 307, 348, 349  
 ÖB-57 64, 65, 75, 127, 128,  
 130, 132, 133, 134, 138, 160, 169,  
 173, 179, 186, 214—228, 234—  
 237, 246, 263, 266, 267, 306, 307,  
 313, 315, 317, 328, 332  
 ÖB-62 75, 132—138, 140, 161,  
 169, 176, 179, 192, 225—241,  
 244, 245, 251, 260, 263, 266—  
 268, 285, 297, 298, 302, 303,  
 310—314, 325—328  
 ÖB-65 66, 75, 137, 138, 140—  
 142, 144—146, 158, 169, 170,  
 175—177, 179, 180, 187, 237—  
 245, 248—251, 267, 268, 307  
 ÖB-71 75, 148, 251  
 ÖB-75 75, 101, 112, 113, 149,  
 171, 181, 254  
 ÖB 77—82 102, 112—114,  
 151, 152, 171, 254  
 ÖB-80 75, 155, 171, 172, 178,  
 256, 259  
 ÖB 82—87 75, 155, 178  
 ÖB-svaret 1967 141, 142, 145,  
 146, 180, 181  
 Öppen stad 61  
 Östersjömarinen (sovjetis-  
 ka) 53, 54  
 Östersjön 49, 52—57, 64, 88,  
 89, 170  
 Östersjöutloppen 105, 169—  
 171, 178  
 Östeuropa 87, 96  
 Östra Mellansverige 186  
 Överbefälhavaren, ÖB 32, 33,  
 40, 62, 64—66, 68, 71—74, 82,  
 96, 97, 101, 146, 148, 304, 317,  
 320, 324, 334, 348, 353—355,  
 364, 368  
 Överdoktrin 20, 37, 271, 278,  
 279, 288  
 Överstyrelsens för ekonomiskt  
 försvar, ÖEF 71, 73  
 Övre Norrland 186, 367





På våren 1961 hade förberedelserna för det svenska kärnvapenprogrammet nått så långt att en enkel provladdning skulle kunna konstrueras bara tillräckligt klyvbart material fanns att tillgå. Ett år senare hade den militära attityden till svenska kärnvapen förändrats, de betraktades inte längre som en oundgänglig del av det svenska försvarets arsenal. Det var inte längre aktuellt att försöka göra Sverige till den första alliansfria kärnvapenmakten.

Varför ägde denna förändring rum och vad innebar den för den svenska försvarsdoktrinen fortsatta utveckling? Frågan spelar en central roll i **Wilhelm Agrells** brett upplagda undersökning av mönstren i den svenska försvarspolitik under efterkrigstiden. Agrell tar sin utgångspunkt i doktrinen, i de deklarationer där försvarets målsättning och inriktning motiveras och presenteras. Den blandning av kontinuitet och förändring som här träder fram söker han sedan förklara genom att undersöka hur doktrinen formuleras, av vilka institutioner och i vilken miljö. Avslutningsvis tar Agrell upp vilken betydelse hans slutsatser kan ha för de försvars- och säkerhetspolitiska problem Sverige ställs inför under 80- och 90-talen.

Resultatet är en inträngande undersökning av fyra decenniers svenska försvarspolitik, som hittills bara i liten utsträckning blivit föremål för forskning.

**Wilhelm Agrell** är freds- och konfliktforskare och historiker och välkänd från debatten i massmedia i frågor som rör rustningar och säkerhetspolitik. På Liber Förlag har tidigare utkommit "Om kriget inte kommer" (1979), "De yttersta vapnen" (1982) och "Sveriges civila säkerhet" (1984).